Probleme des Asylrechts politisch Verfolgter

(Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes)

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms - Universität Münster

vorgelegt von

Wolfgang Mohn
aus Essen

1966

1967

Probleme des Asylrechts politisch Verfolgter

(Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes)

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms - Universität Münster

vorgelegt von

Wolfgang Mohn

aus Essen

1967

1. Berichterstatter : Prof. Dr. Klein
2. Berichterstatter : Prof. Dr. Scupin
Dekan : Prof. Dr. Brox
Tag der mündlichen Prüfung : 9.Juli 1966

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	IX
Einleitung	1
I. Teil	
Geschichtliche Grundlagen des Asylrechts	
A) Die Abhängigkeit des politischen Asyls vom Staats-und Menschenbild	2
B) 1. Die politischen Strafsachen bis zur Zeit der bürgerlichen Revolutionen	2
2. Die Herausbildung des Grundsatzes, politische Verbrecher nicht auszuliefern	4
3. Der Streit um den Begriff des politischen Delikts	14
4. Vom politischen Verbrecher bis zum politisch Verfolgten	17
5. Erscheinungsformen und Entwicklungstendenzen des Asylrechts	19
II. Teil	
Die Rechtfertigung des Asylrechts	
1. Die notwendige Berücksichtigung politischer Momente	23
2. Verschiedene Rechtfertigungstheorien und ihre Kritik	
a) die opportunistische Lösung	25
b) die rechtssoziologische Lehre	26
c) die kriminalistische Rechtfertigung	27
d) die Humanitätstheorie	28
3. Der Ursprung des Asyls im Interventionsverbot	31
III. Teil	
Der Rechtscharakter des Asylrechts	
a) Staatliche Gunst oder Menschenrecht	36
b) Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG als Ausdruck eines Grundrechts im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts	37

Seite

1. Das Grundrecht als objektives Recht 37

2. Das Asylrecht als Institutionsgarantie 42

3. Völkerrechtliche Bedenken gegen die Annahme eines subjektiven Anspruchs auf Asyl 45

4. Destination oder subjektives Recht 49

c) Das Asylrecht als staatsgesetzliches Grundrecht eigener Art 53

IV. T e i l

Inhalt und Reichweite des Asylrechts

1.Der Begriff des Asylrechts im Völkerrecht und im Grundgesetz 56

2.Positive hilfsmaßnahmen des Staates 58

3.Das Recht des freien Grenzübertritts 59

4.Die Nichtauslieferung 6o

5.Die Erweiterung des § 3 DAG durch Artikel 16 GG und der Begriff des politisch Verfolgten 62

6.Schutz vor Ausweisung und Abschiebung in nicht verfolgende Staaten 79

7.Die politische Betätigung des Verfolgten in der Bundesrepublik Deutschland 84

8.Asylrecht auch für Deutsche ? 88

V. T e i l

Der Erwerb des Asylrechts

1.Der Regelfall des politisch verfolgten Flüchtlings 91

2.Der nicht rückkehrwillige Fremde 93

3.Vom Asylerwerb ausgeschlossene Personen 95

Seite

VI. Teil

Die Verwirkung des Asylrechts

1. Der Verwirkungsausspruch als Ausdruck staatlicher Selbsterhaltung 106
2. Der Rechtscharakter des Verwirkungsausspruchs 107
3. Voraussetzungen der Verwirkung 112
4. Inhalt und Ausmaß der Verwirkung 116

Schlußbetrachtung 124

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547217_0040

Literatur - Verzeichnis

Abendroth : Wolfgang Abendroth in "Wörterbuch des Völkerrechts", begründet von Karl Strupp, in 2.Auflage herausgegeben von Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin 1960 , Stichwort "Asylrecht " .

Accioly : Accioly, H. : Das Asylrecht in "Archiv des Völkerrechts " Band 9 (1961) S. 289 - 293

Annuaire I (II): Annuaire de l'Institut de Droit International , 43 .Band (1950),Session de Bath
Teil I S. 133 ff.
Teil II S. 198 ff.

Antalovsky : Eugen Antalovsky : Das Asylrecht der politischen Flüchtlinge in "Integration " 4.Jg.1950 Nr. 1 S.9 ff.

Bahr, von : Ludwig von Bahr : Zur Lehre von der Auslieferung in "Gerichtssaal ", Zeitschrift für Strafrecht, Strafprozeß, Gerichtsmedizin, Gefängniskunde und auslandische Literatur , Band XXXIV , Stuttgart 1883 .

Baumann : Jürgen Baumann : Die Bedeutung des Artikels 2 GG für die Freiheitsbeschränkungen im Strafprozeß , in "Festschrift für Eberhard Schmidt zum 70.Geburtstag", Göttingen 1960, S. 525-550 .

Bolesta-Koziebrodzki :Leopold Bolesta-Koziebrodzki :
Le droit d'asile , Leyden (Sythoff)1962 .

Calvo : Charles Calvo : Le droit international 3.Auflage ,1.Band ,Paris 1880

Corpus Iuris Confoederationis Germanicae
oder Staatsakten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes, 2.Teil , 3.Auflage ,herausgegeben von Philip Anton Guido von Meyer, ergänzt und fortgeführt von Dr. Heinrich Zoepfl, Frankfurt /Main 1859 .

Coursier : Henri Coursier : La Notion du droit d'asile, in "Integration" 4.Jg.1957 Nr. 1 S. 3 ff.

Dahm : Georg Dahm : Völkerrecht , Band 1, Stuttgart 1958 .

Dokumente — Dokumente, herausgegeben von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg
Heft XVI = Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 1o.12.1948 , mit Übersetzung der ausländischen Texte von Dr. Karl-Heinz Sonnewald, Frankfurt/M.- Berlin 1955 .

Dürig : Günter Dürig : Die Verwirkung der Grundrechte nach Artikel 18 GG , in "Juristenzeitung ",1952 ,S. 513 ff.

Encyclopaedia Britannica (1768)
Stichwort " Asylum, Right of ", Vol. 2 p.594 , Chicago, London ,Toronto 195o .

Forsthoff : Ernst Forsthoff : Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1.Band Allgemeiner Teil, 8.Auflage , München und Berlin 1961 .

Franz : Fritz Franz : Das Asylrecht der politisch verfolgten Fremden nach internationalem und deutschem Recht , Diss. Köln 1961 .

Franz : (mit Fundstelle) Fritz Franz : Asylrecht und Asylverordnung in " Deutsches Verwaltungsblatt" 1963 , S. 125 ff.

Fritz Franz : Grenzfragen des Asylrechts: Der politische Mord , in "Juristische Rundschau " 1961, S.441 ff.

Fritz Franz : Inhalt und Grenzen des Asylrechts in " Die Polizei" 1961, S. 278 ff.

Fritz Franz : Asyl als Verfassungsverheißung , in "Integration " 8.Jg.1961 , S. 159 ff.

Füßlein : Deutsche Verfassungen , Textausgabe . Zusammengestellt von Dr. R.W. Füßlein , 3.Auflage , Berlin -Frankfurt/M. 1961 .

Geiger : Willi Geiger : Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Kommentar) , Berlin und Frankfurt/M. 1952 .

Giese /Schunck : Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland . Erläutert von Friedrich Giese, 5.Auflage von Egon Schunck , Frankfurt /M. 196o .

Giese/Schunck/Winkler :
Friedrich Giese,Egon Schunck, Kurt Winkler : Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland (Entscheidungssammlung) Band 4, Frankfurt 1959 .

Görres : Joseph Görres : Politische Schriften (1817-1822) herausgegeben von Günther Wohlers = Gesammelte Schriften Band 13, Köln 1929 .

Grotius : Hugo Grotius : De iure belli ac pacis (Libri tres) 1734 .

Grützner : Heinrich Grützner : Auslieferungsverbot und Asylrecht in "Die Grundrechte ", Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte . Herausgegeben von Franz L. Neumann/Hans Carl Nipperdey/Ulrich Scheuner , II. Band , Berlin 1954 .

Guggenheim : Paul Guggenheim : Lehrbuch des Völkerrechts Band 1 , Basel 1948 .

Guradze : Heinz Guradze : Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht , Göttingen 1956 .

Häfliger : Hans Häfliger : Das Asylrecht nach Völkerrecht und nach dem schweizerischen öffentlichen Recht , Diss. Zürich 1943 .

Hamann : Andreas Hamann : Das Grundgesetz (Kommentar), Berlin -Neuwied-Darmstadt 1.Auflage 1956 2.Auflage 1960

Hambro : Edvard Hambro : Extradition and Asylum, Laun-Festschrift Hamburg 1962, S. 106 ff.

Hambro in Integration
Edvard Hambro : Das Problem von Konflikten zwischen Auslieferungspflicht und Asylrecht , in "Integartion" 8.Jg.1961 S. 147 ff.

Hatschek : Julius Hatschek : Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte . Leipzig und Erlangen 1923 .

Heffter : Dr. August Wilhelm Heffter : Das europäische Völkerrecht der Gegenwart . 7.Ausgabe Berlin 1882 .

Henssler : Ortwin Henssler : Formen des Asylrechts und ihre Verbreitung bei den Germanen . Frankfurt /M. 1954 .

Herbold : August Herbold : Das politische Asyl im Auslieferungsrecht . Diss. Heidelberg 1933 .

Höwing : Hans Höwing : Carl Schurz . Wiesbaden 1948 .

Holtzendorff,von : Franz von Holtzendorff : Handbuch des Völkerrechts, 3.Band : Die Staatsverträge und die internen Magistraturen. Hamburg 1887 .

Hoseus : Der Grundsatz der Nichtauslieferung politischer Verbrecher in Jahrbuch für Gesetzgebung ,Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich . 5.Jahrgang herausgegeben von Gustav Schmoller ,Leipzig 1881, S.1043 f

Jessup : Philipp C.Jessup : A modern law of nations , New York 1949 .

Kallmeyer : Horst Kallmeyer : Das politische Asyl. Diss. Göttingen 1956 .

Kirchheimer : Otto Kirchheimer : Gegenwartsprobleme der Asylgewährung . Köln und Opladen 1959 .

Klassen : Peter Klassen : Die Grundlagen des aufgeklärten Absolutismus. Jena 1929 .

Klein : Friedrich Klein : Institutionelle Garatien und Rechtsinstitutsgarantien . Breslau 1934 .

Klein,Kowention : Friedrich Klein :Die Europäische Menschenrechtskonvention und Artikel 25 des Bonner Grundgesetzes , in Laun - Festschrift , Göttingen 1962 .

Kluit : Henricus Provó Kluit : De deditione profugorum , Leyden 1829 .

Kohler : Josef Kohler : Internationales Strafrecht ,1917 .

Kraus : Herbert Kraus : Der deutsche Richter und das Völkerrecht in Laun-Festschrift, Hamburg 1953 .

Krüger : Herbert Krüger : Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten in "Deutsches Verwaltungsblatt" 1953 S. 97 ff.

Lammasch:Auslieferungspflicht : Heinrich Lammasch: Auslieferungspflicht und Asylrecht , Leipzig 1887 .

Lammasch : Recht der Auslieferung :
Heinrich Lammasch : Das Recht der Auslieferung wegen politischer Verbrechen. Wien 1884 .

Lange : Richard Lange : Grundfragen des Auslieferungs-und Asylrechts , Karlsruhe 1953.

Lechner : Hans Lechner : Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Kommentar), München -Berlin 1954.

Lieser : Karl-Theodor Lieser : Sowjetzonales Strafrecht und ordre public . Frankfurt/M.und Berlin 1962 .

Liszt,von : Franz von Liszt : Sind gleiche Grundsätze des internationalen Strafrechts für die europäischen Staaten anzustreben ? und eventuell welche ? in"Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft ", II. Band 1.Heft , Berlin und Leipzig 1882 .

Mangoldt,von : Hermann von Mangoldt : Grundrechte und Grundsatzfragen des Bonner Grundgesetzes in "Archiv des öffentlichen Rechts" Band 75 S. 273 ff.

Mangoldt,v.-Klein:
Das Bonner Grundgesetz. Erläutert von Hermann von Mangoldt. 2.Auflage von Friedrich Klein , Band 1 , Berlin und Frankfurt /M. 1957 .

Martens : Cours Diplomatique ou Tableau des Relations extérieures des Puissances de l'Europe . 3 Bände . Berlin-Paris - Straßburg 1801 .

Martitz,von I (II):
Ferdinand von Martitz :Internationale Rechtshilfe in Strafsachen . 2 Bände . Leipzig 1888/1897 .

Mattern : Karl-Heinz Mattern : Die Exilregierung. Tübingen 1953 .

Maunz : Theodor Maunz : Deutsches Staatsrecht 13. Auflage , München und Berlin 1964 .

Menzel : Eberhard Menzel : Völkerrecht . München und Berlin 1962 .

Mettgenberg : Wolfgang Mettgenberg :Das erste Verbot der Auslieferung politischer Verbrecher , in "Zeitschrift für Völkerrecht" Band 14 (1928), S. 237 ff.

Mettgenberg (mit Fundstelle) : Wolfgang Mettgenberg : Das politische Asyl und seine Grenzen , in "Zeitschrift für Völkerrecht", 16. Band (1932) , S. 731 ff.

Wolfgang Mettgenberg :Der Begriff des politischen Verbrechens im Auslieferungsrecht, in "Deutsche Juristenzeitung" 1913 , S. 1381 ff.

Mettgenberg-Doerner: Wolfgang Mettgenberg/ Karl Doerner : Deutsches Auslieferungsgesetz (Kommentar) , 2.Auflage ,Berlin/Frankfurt/M. 1953 .

Meyer : Heinrich Meyer : Die Einlieferung , Bonn 1953 .

Meyer in MDR : Heinrich Meyer :Neues zum Asylrecht, in der Zeitschrift "Monatsschrift für Deutsches Recht " 1953,S. 534 ff.

Meyer-Lindenberg : Hermann Meyer-Lindenberg : Die Bemühungen der Vereinten Nationen um eine Kodifizierung der Menschenrechte - Versuch einer Zwischenbilanz , in Laun-Festschrift Göttingen 1962 .

Mittermeier : Hans Mittermeier :Die geschichtliche Entwicklung des Asylrechts und die Grundlagen der Asylgewährung in Bayern. Diss. München 1950 .

Mohl, von : Robert von Mohl : Die völkerrechtliche Lehre vom Asyl , in "Staatsrecht,Völkerrecht und Politik" 1.Band Tübingen 1860 .

Müller, Hans : Hans Müller : Das politische Asyl . Diss. Rostock 1934 .

Müller, Rolf W.: Rolf W. Müller : Geschichte und rechtliche Grundlagen des Asylrechts, insbesondere des Asylverweigerungsrechts der Schweiz , in "Jahrbuch der Basler Juristenfakultät" ,XXV-XXVII.Heft (1946-1948), Basel 1949 .

Nipperdey : Hans-Carl Nipperdey : Freie Entfaltung der Persönlichkeit in "Die Grundrechte",herausgegeben von Karl-August Bettermann und Hans-Carl Nipperdey , IV.Band ,2.Halbband , Berlin 1962 .

Olden : Richard Olden : Die Geschichte der Freiheit in Deutschland . Hannover 1948 .

Oppenheim -Lauterpacht : Lassa Francis Lawrence Oppenheim und Hersh Lauterpacht : International Law . Band 1 ,8.Auflage London 1955 .

Proklamationen der Freiheit : Proklamationen der Freiheit. Dokumente von der Magna Charta bis zum Ungarischen Volksaufstand , herausgegeben und dokumentiert von Janko Musulin . Fischer-Bücherei Band 183, Frankfurt/M. und Hamburg 1959 .

Raschhofer : Hermann Raschhofer in Staatslexikon Recht -Wirtschaft-Gesellschaft, herausgegeben von der Görres-Gesell - schaft ,6.Auflage, Band 1, Stichwort "Asyl", Freiburg 1957 .

Recueil : Recueil manuel et pratique de Traités et Conventions, herausgegeben von Martens/Cussy , Tom.5, Leipzig 1849 .

Sauer : Wilhelm Sauer : System des Völkerrechts, Bonn 1952 .

Schäfer : Schäfer,Rolf : Das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland in "Vereinte Nationen" Jg.11(1963) S. 44- 5o .

Schätzel/Veiter : Handbuch des internationalen Flüchtlingsrechts , herausgegeben von Walter Schätzel und Theodor Veiter, Band 1 , Wien und Stuttgart 196o .

Schmidt : Eberhard Schmidt : Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, 2.Auflage , Göttingen 1951 .

Schmitt : Carl Schmitt : Verfassungsrechtliche Aufsätze , Berlin 1958 .

Schönemann : Schönemann : Die Auslieferungsverträge des Deutschen Reiches,in "Goltdammers Archiv für Strafrecht " ,29.Band , Berlin 1881 .

Schröder : Günther Schröder : Die Grundsätze der Asylgewährung . Diss. Münster 1958 .

Scupin : Hans -Ulrich Scupin : Über die Menschenrechte , in Laun-Festschrift, Hamburg 1953 , S. 173 ff.

Seiwerth : Jakob Seiwerth : Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegenüber Grundrechtsverletzungen des Gesetzgebers durch Unterlassen , Berlin 1962 .

Teichmann : Teichmann : Les delits politiques,le regicide et l'extradition . Revue de droit international XI, S. 475 ff.

Thormann : Hans-Udo Thormann : Die aktiven Statusrechte als Einrichtungsgarantien, Grundsatznormen und Auslegungsregeln, erläutert am Beispiel des Petitionsrechts (Art.17 GG), Diss. Münster 1961 .

Valjavec : Fritz Valjavec : Die Entstehung der politischen Strömungen in Deutschland 1770 - 1815 . München 1951 .

Veiter : Theodor Veiter : Oesterreichischer Staatsvertrag und Asylrecht, in "Integration " 4.Jg. 1957 Nr. 1, S. 40 ff.

Verdroß : Alfred Verdroß : Völkerrecht. 5.Auflage Wien 1964 .

Weber, von : Hellmuth von Weber : Zum SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts , in "Juristenzeitung " 1953 S. 293 ff.

Wegner : Arthur Wegner : Geschichte des Völkerrechts. Handbuch des Völkerrechts I. Band , 3.Abteilung ,Stuttgart 1936 .

Wengler : Wilhelm Wengler : Der Begriff des Politischen im internationalen Recht . Tübingen 1956 .

Wernicke in BK : Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar),Loseblattausgabe von H.J. Abraham,O.Bühler,B.Dennewitz,u,a. Hamburg

Wierer : Rudolf Wierer :Das Asylrecht , in "Handbuch des internationalen Flücht - lingsrechts",herausgegeben von W.Schätzel und Theodor Veiter, Wien-Stuttgart 1960 , S. 76 ff.

Wolf : Julius Wolf : Die Bedeutung und der Begriff des politischen Delikts im Völkerrecht . Diss. Marburg 1907 .

Wolff : Hans-J. Wolff : Verwaltungsrecht I , 6.Auflage , München und Berlin 1965 .

Zachariae : Zachariae : Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart . Göttingen 1855 .

Zink : Zink,Karl-Friedrich : Das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Abkommen vom 28.7.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge . Diss. Erlangen 1962 .

Abkürzungsverzeichnis

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (seit 1886;bis 1910 Archiv für öffentliches Recht) (zitiert nach Band und Seite)
Ausl Pol VO	Ausländerpolizeiverordnung vom 22.August 1938 (Sartorius 565)
Bay ObLG	Bayrisches Oberstes Landesgericht
Bay V.	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.Dezember 1946 (Füßlein S.123)
Ber.Slg.	(Schweizer)Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947 Band 3 , Bern 1950
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH St	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (nach Band und Seitenzahl)
BK	Bonner Kommentar. Kommentar zum Bonner Grundgesetz (von H.J.Abraham,O.Bühler u.a)
BMdI	Bundesminister des Innern
BT	Bundestag
B Verf GE	Entscheidungen des Bundesverfassungs - gerichts (nach Band und Seitenzahl)
B Verw GE	Entscheidungen des Bundesverwaltungs- gerichts (nach Band und Seitenzahl)
BVGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
D A G	Deutsches Auslieferungsgesetz vom 23.12. 1929 (Sartorius 605)
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift nach 1947, zitiert nach Jahr und Seite)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949 (Sartorius 1)
GS	Gesetzessammlung
GVBl	Gesetzes- und Verordnungsblatt
HA	Hauptausschuß

Hess. V.	Verfassung des Landes Hessen vom 1.Dezember 1946 (Füßlein S. 222)
JR	(Zeitschrift) Juristische Rundschau
JW	(Zeitschrift) Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung (zitiert nach Jahr und Seite)
MdB	Mitglied des Bundestages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (zitiert nach Jahr und Seite)
MRE	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 1o.12.1948
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (zitiert nach Jahr und Seite)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PR HA	Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RG St	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (zitiert nach Band und Seite)
Rh.Pf.V.	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.Mai 1947 (Füßlein S. 285)
StGB	Strafgesetzbuch vom 15.Mai 1871 (Schönfelder 85)
Württ.Bad.Verw GH	Verwaltungsgerichtshof des Landes Württemberg -Baden
Ztschr.f.VR	Zeitschrift für Völkerrecht
Z St W	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Einleitung

"Politisch Verfolgte genießen Asylrecht " .

Dieser Satz im Artikel 16 des Grundgesetzes ist meisterhaft kurz formuliert .

Er enthält das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland zu Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung[1] der Menschenrechte der Vereinten Nationen und läßt das Bestreben erkennen, die Achtung vor den Rechten und Freiheiten der Allgemeinen Erklärung zu entwickeln und zu sichern .

Gleichzeitig weist er hin auf die Grenzen einer internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechtshilfe . Auch kennzeichnet er den Wandel der Staatsauffassung und der Beurteilung politischer Vergehen in den letzten zwei Jahrhunderten .

Die in dieser Bestimmung enthaltenen Begriffe sind nicht eindeutig. Sie geben rechtliche Rätsel auf, die zur Lösung herausfordern .

---

1)deutscher Text dieser Erklärung in "Dokumente" S. 38/39 .

I. Teil

Geschichtliche Grundlagen des Asylrechts

A) Die Abhängigkeit des politischen Asyls vom Staats-und Menschenbild

Die Geschichte der meisten Staaten kennt politische Verfolgungen;sie sind der Ausdruck einer wirklichen oder angeblichen Selbsterhaltung gegenüber den tatsächlichen oder angeblichen Gegnern der konkreten Verfassung .

Aber nicht überall,wo man in der Geschichte politischen Verfolgungen begegnet,entspricht ihnen ein politisches Asylrecht in anderen Ländern ; dieses hat sich nicht gleichzeitig mit dem Aufkommen politischer Verfolgungen entwickelt .

Das Asylrecht konnte sich vielmehr erst unter der Erkenntnis herausbilden,daß nicht der Staat das Maß aller Dinge und der Träger der Geschichte ist, sondern jede staatliche Ordnung auf ihrem Gebiet und auf ihre Art nur dem Wohl der menschlichen Gemeinschaft zu dienen hat .

Das politische Asyl ist darum dort beheimatet,wo eine staatliche Macht dem Menschen in seiner politischen Notlage um seines Menschseins willen noch einmal einen neuen Anfang ermöglicht .

Dahinter steht auch die Auffassung,daß eine bestimmte staatliche Organisationsform nicht den Anspruch erheben kann,Abglanz ewiger Gesetze zu sein, da sie nur eine Art des politisch Möglichen darstellt und der Wechsel der Form nicht notwendig mit der Beseitigung der Gerechtigkeit und aller ethischen Werte gleichgesetzt werden kann .

B) 1. Die politischen Strafsachen bis zur Zeit der bürgerlichen Revolutionen

Heute erkennt die Staatenwelt allgemein an,daß wegen politischer Verbrechen oder Vergehen einem Auslieferungsersuchen nicht stattzugeben ist und auch eine sonstige Rechtshilfe zur Verfolgung dieser im Ausland begangenen Delikte nicht gewährt werden darf .1)

---

1)Meyer S.103; Hambro in "Integration" S.148

Ein solcher Grundsatz hat sich aber erst im Laufe der letzten zwei Jahrhunderte herausgebildet .

Bis in die weithin noch homogene Staatenwelt absolutistischen Gepräges galten die Worte Jacobs I.von Schottland und England : "Könige sind in Wahrheit Götter, dieweil sie auf Erden eine göttliche Macht üben.... Sie können mit ihren Untertanen handeln als mit Schachpuppen ;ihnen gebührt die Zuneigung der Seele und der Dienst des Leibes!"[1].

Diese Gesinnung war die Grundlage auch des deutschen Herrschertums bis zum 19.Jahrhundert . Welcher Untertan durfte es mit seinem "beschränkten Verstand" wagen, die Politik seines Fürsten kritisch zu überprüfen,ihr Widerstand zu leisten oder die Person des Herrschers gar freventlich anzutasten ? Wer sich am Staate verging ,störte von Gott selbst geheiligte Ordnungen .

War darum auch von politischen Verbrechern nicht oft zu hören,leisteten sich aber gerade bei politischen Straftaten die Staaten Rechtshilfe,indem sie den flüchtigen Täter auslieferten.[2] Mit einem politischen Asyl konnte dieser nicht rechnen .

Politische Vergehen wogen besonders schwer. Das Interesse an der Erhaltung der gemeinsamen geistigen Grundlage und die gegenseitige Wohlfahrt der Staaten forderten nach damaliger Auffassung , die Staatsverbrechen nicht ungestraft zu lassen . In den betreffenden Abmachungen jener Zeit wird daher die Auslieferung politischer Täter in der Regel zugestanden . So z.B. in den Verträgen

Englands mit Flandern[3] im Jahre 1641
Englands mit Dänemark[4] im Jahre 1661

---

1)zitiert bei Klassen S.9
2)Heffter S. 143;Hoseus S.1045;Lammasch:Recht der Auslieferung S.27; Antalovsky in "Integration"1957 S.9/10; Bolesta-Koziebrodzki S. 37
3)Wolf S. 5
4)Wolf a.a.O.

Englands mit Holland[1] im Jahre 1662
Frankreichs mit der Schweiz 1715 [2]
Frankreichs mit Württemberg 1765 [3]
Frankreichs mit der Schweiz 1777 [4]
Schwedens mit Preußen 1777 [5]

Aber einen festen Grundsatz bezüglich der Auslieferung politischer Verbrecher gab es dennoch nicht.[6] Ermessen und Willkür des ersuchten Staates ,seine freundschaftliche oder feindliche Einstellung zum ersuchenden Staat entschieden allein,wie umgekehrt die Auslieferung oder Nichtauslieferung Anlaß zu neuer politischer Freundschaft oder Feindschaft werden konnte . Es sind auch Fälle der Verweigerung der Auslieferung bekannt.[7]

Allgemein läßt sich sagen,daß die Staatenpraxis und auch die Naturrechtslehre jener Zeit nichts von einer Sonderstellung politischer Verbrechen gegenüber den gemeinen wissen.[8]

2. Die Herausbildung des Grundsatzes,politische Verbrecher nicht auszuliefern

Erst die Zeit der bürgerlichen Revolutionen brachte in der Frage der Auslieferung eine grundsätzliche Änderung .

---

1)Hoseus S. 1o45 ;
2)von Holtzendorff S. 462 ;
3)Martens Bd.1 S. 244 ;
4) Wolf S. 5 ;
5)Martens Bd.2 S. 937
6)von Holtzendorff S 486;Kluit S.8o;Müller ,Hans S. 1o ;
7)Lammasch,Recht der Auslieferung S. 3o ;
8)Grotius L II c.21 § 5 :"jus hoc,quod diximus deposcendi ad poenas eos,qui extra territorium profugerunt,.. circa ea demum crimina usurpatur,quae statum publicum tangunt ."
von Martitz I S. 343 ; Abendroth S. 9o .

Die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 4.Juli 1776 wies zu diesem Thema den interessanten Punkt auf,in dem Widerstand angekündigt wurde gegen die Absicht, Bürger der Staaten " zur Aburteilung wegen angeblicher Verbrechen nach Übersee zu verschleppen." [1]

Ausdrücklich bekannte sich Washingtons Staatssekretär, Thomas Jefferson,zur Nichtauslieferung politischer Verbrecher,als er 1792 im Entwurf eines amerikanisch-spanischen Auslieferungsvertrages betonte,daß die Vereinigten Staaten bei "acts rendered criminal by tyrannical laws only "keine Auslieferungsverpflichtung anerkennen könnten.[2] Den asylunwürdigen Fall des Mordes wollte er auf die Fälle des "murder of nature of malice purpose " beschränkt wissen, den "murder of nature of treason" faßte er nicht darunter .[3]

Jefferson verzichtete überhaupt lieber auf jeglichen Auslieferungsverkehr, als"den unschuldigen Opfern tyrannischer Gesetze das Asyl zu kürzen." [4]

Das politische Vergehen mußte in der frühen amerikanischen Demokratie auch notwendig anders beurteilt werden als in einem absoluten Staat. Nahm dieser an ,daß ihm die absolute Wahrheit und Zweckmäßigkeit in politischen Dingen bekannt sei,ergab sich für ihn auch die Verpflichtung, diese gegen den Widerstand der Unwissenden durchzusetzen .

In einer freien Gemeinschaft jedoch wird die Politik in ihrer Zweckmäßigkeit und augenblicklichen Gestaltung dauernd bezweifelt und in ihrer Wahrheit angefochten und überprüft werden .[5] Alle Entscheidungen werden im

---

1)deutscher Text in "Proklamationen der Freiheit" S.62 ;
2)Abendroth S. 89 ;
3)s.Wolf S. 8 ; Mettgenberg S. 237 ;
4)Herbold S. 56;
5)Olden S. 9 .

dialektischen Verfahren ermittelt,in dem jeder das Recht hat,auf Grund seiner Bildung seine politische Auffassung und Forderung zu vertreten, auch wenn er dabei die Grundlagen des Staates berührt .

Die Strafbarkeit eines Menschen,der ein absolutes System, d.h.die Politik ,die Wirtschaftsführung oder die private Lebenshaltung des Landesherrschers bekämpft hatte und wegen der sich hieraus ergebenden Verfolgung in die Staaten geflohen war,konnte man nicht einsehen , und eine Auslieferung verbat sich .

Noch zu frisch war die Erinnerung an die Verfolgungen , unter denen in England die Puritaner vor ihrer Auswanderung gelitten hatten .

Mit der Aufklärung und in ihrem Gefolge der französischen Revolution gewann man auch in Europa nach und nach ein anderes Bild vom Wesen und Sinn des Staates .
Staat und Recht wurden nicht mehr als Ausstrahlungen göttlicher Ordnung gesehen,sondern als erhabene Werke der Menschen gewertet,die sich ursprünglich durch Vertrag zusammengeschlossen haben,um in Staaten zweckmäßig und vernünftig zu aller Nutzen zu leben .[1)]

Auf Grund dieser neuen Gesinnung hielt sich der einstige Untertan nunmehr für berechtigt,Fragen der politischen Sphäre rational und kritisch zu behandeln , Vergleiche mit anderen auslandischen Verfassungen zu ziehen und für den "Fortschritt" und die "Menschenrechte" zu kämpfen .

Die Auseinandersetzung zwischen Autokratie und Demokratie brachte überall eine rege Parteinahme mit sich, sei es für die neuen politischen Ideen der Freiheit oder für die Erhaltung oder gar Wiederherstellung der hergebrachten Zustände .[2)]

---

1)vgl.Valjavec S. 17 ;
2)vgl. Steffan in JW 1933 S. 2811 .

Das revolutionäre Frankreich wurde zum Lager, von dem aus die europäischen Völker befreit werden sollten, wo aber auch die erfolglosen Befreier anderer Nationen vor der Verfolgung eine Zuflucht fanden .

Die französische Nationalversammlung forderte in den Jahren um 179o den "Schutz für alle Freunde der Humanität, die kein anderes Delikt begingen, als die Freiheit zu predigen." Es wurde betont, jedem gerichtlich Verfolgten stehe ein unentziehbares Recht auf Schutz und Duldung im Aufenthaltsstaat zu .[1)]

Dementsprechend bestimmte die französische Verfassung von 1793 in Artikel 12o :[2)]

> "Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté ; il le refuse aux tyrans ."

Von einer grundsätzlichen Privilegierung des politischen Verbrechers vor dem gemeinen kann aber um 18oo in Europa noch keineswegs gesprochen werden.
Erst recht war dies in Deutschland noch nicht der Fall, dessen herrschende Kreise auf die Ideen der französischen Revolution betont negativ reagierten .[3)] Das läßt sich auch deutlich an der Auslieferungspraxis der deutschen Staaten um 18oo feststellen :

1799 lieferte Hamburg auf Ersuchen Großbritanniens politische Aufwiegler aus.[4)]

18o8 (und 182o) schloß Baden mit der Schweiz einen Auslieferungsvertrag, in dem politische Verbrecher nicht ausgenommen sind.[5)]

---

1) von Martitz I S. 466; Wolf S. 1o; Mettgenberg in DJZ 1913 S. 1381 .
2) von Martitz II S. 142; Bolesta-Koziebrodzki S. 4o .
3) die deutschen Archive sind voll solcher Dokumente. Der Kontakt Deutscher mit französischen und polnischen Emigranten sollte unbedingt vermieden werden . Vgl. z.B. Staatsarchiv Münster: Landratsamt Kreis Hamm (Unna) Nr. 148; Geheimes Bayrisches Hauptstaatsarchiv München : Bayr. Gesandtschaft Frankfurt M. Kgr. 13/5 und Bayr. Gesandtschaft Karlsruhe Nr. 1328 .
4) Teichmann S. 479 ff.
5) von Martitz II S. 158; Heffter S. 143 .

1811 vereinbarten Preußen und Westfalen die Auslieferung wegen aller Verbrechen schlechthin.[1)]

1817 wurde die Auslieferung politischer Flüchtlinge zwischen Hannover, Holland und Oesterreich ausbedungen [2)]

1824 begann Preußen mit vielen anderen deutschen Staaten die Auslieferung politischer Verbrecher zu vereinbaren; so z.B. mit Weimar, Sachsen, Waldeck, Altenburg, Gotha, Reuß-Plauen, Großherzogtum Hessen, Rudolfstadt, Braunschweig, Sondershausen, etc.[3)]

1825 lieferte Oesterreich politische Delinquenten an Rußland aus.[4)]

1830 erklärte sich Preußen zur generellen Auslieferung gegenüber Rußland bereit.[5)]

1831 nahm Sachsen-Altenburg eine Erklärung, daß es politische Verbrecher ausliefern wolle, sogar in seine Verfassung auf.[6)]

Im Jahre 1832 machten sich die Bundesregierungen des Deutschen Bundes

"verbindlich, diejenigen, welche in einem Bundesstaat politische Verbrechen oder Vergehen begangen und sich, um der Strafe zu entgehen, in andere Bundeslande geflüchtet haben, auf erfolgende Requisition, insofern es nicht eigene Unterthanen sind, ohne Anstand auszuliefern." [7)]

Damit war auf längere Zeit die innerdeutsche Auslieferungspolitik dem Grundsatz nach festgelegt. Dieser Beschluß galt wohl bis zur Bildung des Norddeutschen Bundes.

---

1) GS f.d.kgl.preuß.Staaten 1811 S. 236
2) vgl. Herbold S. 22
3) von Mohl S. 659
4) Wolf S. 12
5) Lammasch: Auslieferungspflicht S. 205
6) Zachariae S. 597
7) Bundesbeschluß vom 5.7.1832 in Corpus Iuris Confoederationis Germanicae S. 251.

Jedenfalls wurde der Bundesbeschluß am 18.August 1836 und noch einmal im Jahre 1853 erneuert .

Zur gleichen Zeit,als sich der deutsche Staatenbund auf Jahre hinaus in seiner reaktionären Haltung auf die Auslieferung politischer Verbrecher einigte,kam es im Ausland zur Festlegung gerade des gegenteiligen Prinzips der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte .

Das Los der französischen Emigranten,die Erhebungen und Freiheitskämpfe dieser Zeit in den südamerikanischen Kolonien, in Griechenland,in den Niederlanden und in Polen machten wie die französische Julirevolution klar,daß der Kampf gegen die alte Ordnung keineswegs immer ein Kampf des materiellen Unrechts gegen das Recht war,sondern sehr oft wohl das Aufbäumen gegen brutale Willkür,daß ferner ein Verbrechen gegen die Staatsgewalt für diese zwar immer ein Verbrechen blieb, nicht aber für alle anderen unbeteiligten Staaten ein Verbrechen darstellte .
Konnte das schließlich noch die legitime Regierung sein, gegen die sich ein ganzes Volk erhob ?

Die französische Julirevolution hatte den Zusammenbruch des Legitimitätsprinzips und des Systems der Heiligen Allianz gebracht. Damit hatte sie auch weiteren nationalen Erhebungen den Weg gebahnt .

In der folgenden Zeit gerieten die auf solche Weise selbständig gewordenen Mächte wegen ihrer unterschiedlichen außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen in die Lage, sich in bezug auf andere europäische und außereuropäische Länder entweder zu ihrer bisherigen Staatsauffassung in Widerspruch zu setzen oder sich künftighin aus der Beurteilung politischer Entwicklungen in anderen Ländern heraushalten zu müssen .[1)]

---

1) vgl.Wegner S. 237 .

Die Strukturveränderung der Staatenwelt schränkte das politische Ermessen bei der Auslieferung politischer Verbrecher ein .
Es entsprach der politischen Vernunft, sich von den Händeln fremder Innenpolitik fernzuhalten,um die peinliche Lage zu vermeiden,mit den ausgelieferten politischen Verbrechern von gestern als mit den angesehenen Staatsleuten von heute verhandeln zu müssen oder die Männer der Regierung von gestern zum Zwecke ihrer Verfolgung als politische Verbrecher auszuliefern. [1)]

Eins der großen Prinzipien,die die französische Julirevolution verkündet hatte,war das der Nichteinmischung fremder Staaten in die inneren Angelegenheiten anderer Länder.[2)] Dieser Grundsatz trat um 1830 seinen Siegeszug an. Er war es, der dem revolutionären Belgien zu seiner Unabhängigkeit von Holland verhalf. [3)]

Im Sinne dieses Prinzips lag es auch, die Freiheitskämpfe ,den Sieg oder die Niederlage ausländischer Parteien nicht unter strafrechtliche Begriffe zu bringen .
England ging noch einen Schritt weiter und erklärte sich öffentlich der ganzen Welt gegenüber als Asyl für politische Verbrecher.[4)] Auch Holland verweigerte die Auslieferung wegen politischer Delikte .[5)]

Maßgebend für den weiteren internationalen Auslieferungsverkehr wurde das belgische Auslieferungsgesetz vom 1.Oktober 1833 mit seinem berühmten Artikel 6 :

---

1)Lammasch:Auslieferungspflicht S. 218 ;
2)Calvo S. 75 ;
3)Calvo a.a.O.
4)Wolf S. 14 ;
5)Wolf a.a.O.

"Il sera expressément stipulé dans ces traités que l'étranger ne pourra être poursuivi ou puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition ni pour aucun fait connexe à un semblable délit . " 1)

Zwar nicht erstmalig,[2] aber mit großem Erfolg und mancher Anhängerschaft [3] wurde in dem jungen Staat der Weg beschritten,die Regelung der Auslieferungsangelegenheiten nicht einzelnen Verträgen zu überlassen,sondern die Frage zuvor prinzipiell in einem innerstaatlichen Gesetz zu lösen ,nach dem sich im Einzelfall dann die zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Regierung zu richten hatten .

Das Auslieferungsverfahren wurde mit seinem grundsätzlichen Verbot der Auslieferung wegen politischer Delikte nunmehr eine rechtliche Prozedur, es war nicht mehr eine Aktion des politischen Ermessens .Die Juridifizierung dieses Bereichs zu Lasten der staatlichen Ermessensfreiheit war ein weiterer Fortschritt .

Dem Grundsatz der Nichtauslieferung politischer Verbrecher schafften Belgien und Frankreich von da an in allen Verträgen mit dem Ausland Geltung . Das Muster war der im Jahre 1834 zwischen Belgien und Frankreich geschlossene Auslieferungsvertrag .[4]

1836 vereinbarte Belgien mit Preußen einen Schutz politischer Täter vor der Auslieferung.[5]

1844 fand sich die politische Klausel auch in den Verträgen Belgiens und Frankreichs mit Baden.[6]

---

1)von Martitz II S. 132 .
2)das 1.Auslieferungsverbot findet sich im "Grundgesetz für die Vereinigte Landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen" (Art.18) s. Mettgenberg S. 237 ff.; Zachariae S. 540 .
3)Wolf S. 24 .
4)Wolf S. 23 .
5)Art.7 des Vertrages vom 29.7.1836 = GS f.d.kgl.pr. Staaten 1836 S. 221 ff (224) .
6)Recueil S. 394 ; von Martitz II S. 824 .

1845 war das Auslieferungsverbot Gegenstand der Verträge Belgiens mit dem Großherzogtum Hessen und Hannover, wie auch im Vertrag Frankreichs mit Preußen .1)

1846 fuhr Belgien mit dieser Auslieferungspolitik fort in seinen zahlreichen Verträgen mit den Staaten Deutschlands,u.a.mit Sachsen-Coburg und Bayern .2)

1848 proklamierte die Schweiz am 25.7. die Nichtauslieferung wegen politischer Delikte als Grundsatz des Bundesrechts .3)

1849 gaben die Niederlande eine ähnliche Proklamation ab . 4)

1850 schlossen die Niederlande in dem Vertrag vom 17.November mit Preußen politische Delikte von der Auslieferung aus . 5)

1851 wurden in den Verträgen Belgiens mit Sachsen und Hamburg,im Vertrag Frankreichs mit Sachsen sowie in der Vereinbarung der Schweiz mit Bayern politische Verbrecher asylwürdig .6)

1852 erkannten die Abmachungen Frankreichs mit Württemberg und der der Vereinigten Staaten mit Preußen eine Auslieferungspflicht bei politischen Delikten nicht an . 7)

1853 wurden gleiche Verträge zwischen Belgien , Oesterreich und Württemberg sowie zwischen den Vereinigten Staaten und Sachsen geschlossen . 8)

1856 lieferten sich die Niederlande und Sachsen gegenseitig nur noch die gemeinen Verbrecher aus. 9)

1857 trafen auch die Vereinigten Staaten mit Baden eine solche Übereinkunft . 10)

1858 sah der Vertrag zwischen Frankreich und Sachsen-Weimar ausdrücklich die Nichtauslieferung politischer Verbrecher vor .11)

---

1) Recueil S 542;von Martitz II S. 824;GS f.d.kgl.pr.Staaten 1845 S. 579 ff.
2) von Martitz II S. 824 ; Recueil S. 631 ff.
3) von Martitz II S. 501 .
4) von Martitz a.a.O.
5) GS f.d.kgl.pr.Staaten 1850 S. 509 .
6) GVBl.f.d.Kgr.Sachsen 1851 S. 41 und 114 ff. ;von Martitz II S. 502 Anm. 10 .
7) Lammasch :Auslieferungspflicht S. 847 ;Schönemann S. 16 .
8) von Martitz II S. 825; GVBl .f.d.Kgr.Sachsen 1853 S.175.
9) GVBl.f.d.Kgr.Sachsen 1856 S.143 .
10) von Martitz II S. 574 .
11) Schönemann S. 44 .

Mit dem zunehmenden Verkehr zwischen den einzelnen Staaten überzieht auch ein dichtes Netz solcher Konventionen gegenseitiger Rechtshilfe bzw.Rechtshilfeverweigerungen in der Folge alle Staaten der Welt . Fast ohne Ausnahme erkennen sie an,daß politische Verbrecher nicht ausgeliefert werden dürfen .

Bemerkenswert und von außerordentlicher Bedeutung für die Frage der innerdeutschen Haltung zu den liberalen Ideen ist jedoch,daß der Staatenbund des Deutschen Bundes dieser Entwicklung in seinem Innern nicht stattgab.Es galt nach wie vor das gegenteilige Prinzip der Auslieferung politischer Gegner,das jedoch um so fragwürdiger wurde,je mehr die dem Bund angehörenden Staaten mit dem Ausland Verträge abschlossen,in denen der Grundsatz der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte vorherrschend war .
Der Schlußstrich wurde erst mit der Auflösung des Deutschen Bundes gezogen .

§ 25 des Gesetzes des Norddeutschen Bundes vom 21.6. 1869 bestimmte :

> "Bis zum Erlaß eines gemeinsamen Strafgesetzbuchs für den Norddeutschen Bund findet die Auslieferung auch dann nicht statt,wenn die Handlung ein politisches Verbrechen oder Vergehen oder mittels der Presse begangen ist." 1)

Also nun nicht einmal Auslieferung bzw.Zulieferung politischer Verbrecher innerhalb eines Bundesstaates!

So gut wie alle künftigen Verträge Deutschlands mit anderen Staaten verweigern in der darauf folgenden Zeit die Rechtshilfe in politischen Strafsachen .-

Wenn ein bestimmtes Jahr genannt werden müßte,in dem sich die Auslieferungspraxis hinsichtlich politischer Delikte grundlegend geändert hat, so wäre wie folgt zu unterscheiden :

---

1)vgl. bei Heffter S. 139 ff.

für den Rechtshilfeverkehr außerhalb Deutschlands wäre das Jahr 1833 zu nennen, der Zeitpunkt des belgischen Auslieferungsgesetzes .
Der gleiche Zeitpunkt kann auch für den Verkehr Deutschlands mit dem Ausland angegeben werden .

Dagegen ist die Umstellung auf die grundsätzliche Nichtauslieferung wegen politischer Delikte innerhalb der deutschen Staaten erst mit der Auflösung des Deutschen Bundes, also im Jahre 1866 ,erfolgt .

3. Der Streit um den Begriff des politischen Delikts

In den Jahren um 1866 ging es im internationalen Rechtshilfeverkehr nicht mehr darum,ob politische Verbrecher auszuliefern waren oder nicht . Nachdem sich der Grundsatz der Nichtauslieferung im Ausland allgemein durchgesetzt hatte,bestand die Gefahr,daß der verfolgende Staat unter dem Vorwand der Verfolgung eines gemeinen Delikts des geflohenen Täters zwecks politischer Verfolgung habhaft zu werden suchte. Diese Gefahr besteht noch heute in gleicher Weise .

Schon der belgische Gesetzgeber war deshalb 1833 bemüht gewesen,den Begriff des politischen Delikts so festzulegen,daß die Klausel der Nichtauslieferung wegen politischer Verbrechen oder Vergehen nicht umgangen werden könnte.-

Aber dort wie in den übrigen Ländern konnte man sich auf eine einheitliche Anschauung über das Wesen der politischen Tat und der übrigen asylwürdigen Straftaten nicht einigen .

Sollte es allein darauf ankommen,was der verfolgte Täter mit seiner Tat beabsichtigt hatte (subjektive Theorie) ?

Im deutschsprachigen Bereich maß von Lammasch[1] dem politischen Beweggrund und dem Zweck der Tat die ausschlaggebende Bedeutung bei. Dagegen leitete von Martitz[2] aus der belgischen Regelung her, daß auf objektive Tatbestände abzustellen sei und die Art des angegriffenen Rechtsgutes entscheide, da man Delikte nicht nach der Art des ihnen zu - grundeliegenden Motivs einzuteilen pflege.

Diese objektive Theorie hat sich dann in der deutschen Praxis durchgesetzt.Nach ihr sind die "absolut" oder "rein" politischen Delikte solche,die sich unmittelbar gegen die politische Gesamtorganisation des Volkes (gegen den Staat als solchen) richten . Es handelt sich um Angriffe auf die Existenz,die völkerrechtliche Integrität und Unabhängigkeit des Staates,um Angriffe zum Zwecke des Umsturzes der Verfassung in abstracto oder concreto .

Das délit politique wurde von Martitz[3] als Sammelbegriff einer langen,aber geschlossenen Reihe bestimmter Rechtsverletzungen bezeichnet .

Aber auch eine sog.konnexe Tat oder Zusammenhangstat machte nach der belgischen Regelung asylwürdig.

Unter einer Zusammenhangstat versteht man ein nichtpolitisches Delikt,das jedoch nur in Verbindung mit einem politischen Delikt gewürdigt werden und nur deshalb auch asylwürdig machen kann .

Nach der englischen Praxis muß diese konnexe Tat einen "political character " aufweisen,wie es notwendige Teilereignisse von politischen Unruhen haben.[4]

Die schweizerische Gesetzgebung stellt es auf den überwiegenden politischen oder unpolitischen Charakter der gemeinen Tat ab,wenn sie die Asylwürdigkeit prüft.[5]

---

1)Lammasch:Auslieferungspflicht S.297 ff. vgl.auch Hoseus S.1o58 .
2)von Martitz II S. 27o;Liszt in ZStW 1882 S. 75 .
3)von Martitz II S. 196 .
4)Mettgenberg -Doerner S. 219 .
5)Mettgenberg-Doerner a.a.O. und Art.1o des Bundesgesetzes betr. die Auslieferung ,s.Ber.Slg.Bd.3 S. 514 (die sog."relativ politischen Delikte") .

Als dritte Richtung ist schließlich die für deutsche Verhältnisse übernommene Regelung belgischer Art zu nennen . Danach bedeutet die Konnexität das gewollte und bewußte Kausalverhältnis zwischen dem politischen und dem gemeinen Verbrechen. Konnexe Taten bilden deshalb den Weg,das Mittel oder die Deckung für ein politisches Verbrechen oder Vergehen .[1)]

Da die strafrechtliche Würdigung der konnexen Tat notwendig die politische Tat mitberücksichtigen muß, hat die Immunität der politischen Verbrechen die konnexen Taten mit zu erfassen .

§3 des deutschen Auslieferungsgesetzes (DAG) vom 23.Dezember 1929 [2)] lautet daher :

> "Die Auslieferung ist nicht zulassig,wenn die Tat,welche die Auslieferung veranlassen soll, eine politische ist oder mit einer politischen Tat derart in Zusammenhang steht,daß sie diese vorbereiten,sichern,decken oder abwehren sollte."

Damit war und ist auch noch heute auf die Frage nach dem politischen Delikt und der Zusammenhangstat eine ausreichende Antwort gegeben worden .

---

1)v.Martitz II S. 218 .

2)RGBl.1929 I S.239 ; 193o I S. 28 ;in der Fassung des Gesetzes zur Anderung des Deutschen Auslieferungsgesetzes vom 12.September 1933 (RGBl.1933 I S.618) .

4. Vom politischen Verbrecher bis zum politisch Verfolgten

In den Jahren ab 1917 ging mit dem Aufkommen neuer totaler und totalitärer Staaten, vor allem in Sowjetrußland und später in Deutschland, wieder eine Welle vorher ungeahnter politischer Verfolgung einher. Nicht nur die Verwaltung ,sondern auch Gesetzgebung und Rechtsprechung wurden nach der Aufhebung der Gewaltenteilung Mittel des politischen Kampfes.[1)]

Ganze Bevölkerungsschichten wurden wegen ihrer Rasse, ihres Glaubens,ihrer Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Partei oder Organisation oder wegen ihrer vermutet feindlichen Intelligenz verdächtigt und Gegenstand politischer Verfolgung . Über das Maß der Schikane hinaus zwecks "Gleichschaltung" kam es zu Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben, wo einem totalen Staat Gleichgültigkeit oder gar Widerstand entgegengebracht wurde.

In Wahrheit waren es überhaupt nicht mehr Taten,geschweige denn kriminelle Verbrechen,die den Anlaß zur Verfolgung gaben, sondern ein Status,eine Zugehörigkeit zu einer Gruppe oder Gemeinschaft. [2)]

Die Strafverfehlungen der Verfolgten sind gar nicht geeignet,wirkungsvoll zweckgerichtetes Mittel einer Veränderung der politischen Verhältnisse des Heimatstaates zu sein,wie es bei der Gruppe der politischen Verbrecher im 19.Jahrhundert der Fall gewesen ist .

Entscheidend ist,daß bestimmte Personen oder Personengruppen den staatlichen Homogenitätsvorstellungen nicht mehr entsprechen und als Störer der gewollten

---

1)so etwa für die heutigen Verhältnisse in der sog. DDR :Hilde Benjamin:"Das Recht ist im besonderen Instrument des sozialistischen Staates im Klassenkampf" ,zitiert bei Lieser S. 232 ;
2)vgl. Lange S. 8 .

gesellschaftlichen Ordnung angesehen werden,etwa weil sie dem Druck der Eingliederung widerstreben .[1)] Andererseits ist der verfolgende Staat mit der Auswanderung der Verfolgten nicht immer einverstanden; er braucht das Volk,um Staat zu bleiben ;der politischen Gegner auch im Ausland habhaft zu werden,gebietet ihm die Sorge um die Stabilisierung und Sicherung seines Gefüges . Dies rückt die Gruppe der politisch Verfolgten wieder in die unmittelbare Nähe der politischen Verbrecher,auch wenn die Verfolgung nicht strafrechtlicher Art ist .

Die Zahl der autoritären und totalitären Staaten mit der Neigung zur politischen Verfolgung ihrer Gegner ist nach 1945 weiter angewachsen .
Es ist daher erforderlich,den Begriff des politischen Asyls und des politisch Verfolgten den veränderten Umständen anzupassen .

Diese Aufgabe stellten sich bald nach dem 2.Weltkrieg die Vereinten Nationen .In Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierten sie im Jahre 1948 in Kenntnis,daß "Geringschätzung und Mißachtung der Menschenrechte zu barbarischen Handlungen geführt haben,die das Gewissen der Menschen empörten", ein Asylrecht vor Verfolgung .[2)]

Die Bemühungen,eine verbindliche Konvention dieses Inhalts zustandezubringen,sind jedoch vorerst gescheitert .[3)]

Nach 1945 haben aber einige deutsche Staaten in bewußter Abkehr vom vergangenen Regime und in dem Bewußtsein,daß Deutschland in früheren Jahren nur zu oft Stätte politischer Verfolgung war, gleichsam als Sühne in ihre Verfassungen ein Asylrecht politisch Verfolgter aufgenommen .[4)]

---

1)vgl.Franz S. 69 .
2)vgl.Dokumente S. 37 .
3)vgl.Dokumente S. 18 ;Franz S. 4o ff.
4)Art.1o5 Bay.V.;Art.7 Satz 2 Hess.V.;Art .16 Absatz 2 Rh.-Pf.V. ; vgl. von Mangoldt-Klein S. 475; Füßlein S. 142,S.223 und S. 288 .

Den Asylbestimmungen anderer moderner Staaten[1] hat sich die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 in ihrem Grundgesetz in Artikel 16 angeschlossen .

Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG ist bewußt in Anlehnung an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 14) gefaßt.[2]

5.Erscheinungsformen und Entwicklungstendenzen des Asylrechts

Bei einer Rückschau lassen sich in der Geschichte des Asylrechts zwei Grundeinstellungen zum Asyl erkennen .

Für die erste Anschauung ist charakteristisch,daß sie das Asyl auf politische Freunde beschränkt .

So geschah es in Frankreich 1793 ,als man den durch die Revolution gestürzten europäischen "Tyrannen" ein Asyl verweigerte und es auf die "Freunde der Humanität " beschränkte .[3]

In Sowjetrußland wird das Asyl nur denen gewährt, "die wegen Verfechtung der Interessen der Werktätigen oder wissenschaftlicher Betätigung oder wegen nationalen Befreiungskampfes verfolgt werden " .[4]

In diesen Zusammenhang gehören auch die Erörterungen des Parlamentarischen Rates bei der Fassung des Artikels 16 GG, ob das Asyl auf bestimmte Personengruppen zu beschränken sei .[5]

---

1)aufgeführt in der deutschen Übersetzung bei Grützner S. 599 ;
2)vgl.von Mangoldt-Klein S. 475 .
3)vgl.oben S. 7 zu Anm.2 .
4)Art.129 der Verfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 5.12.1936 .
5)von Mangoldt in AöR 75 S. 289 ; BVerfGE 9,179 .

Eine solche Beschränkung des Asyls auf bestimmte Personen stimmt im Grunde mit der Haltung der Staaten zu der Zeit überein,bevor sich der Grundsatz der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte herausbildete. Diese restriktive Einstellung weist,soweit sie nicht bloßer Ausdruck politischer Zweckmäßigkeit ist,immer zugleich eine militante politisch-weltanschauliche Komponente auf, die dem Wesen des Asyls als einer politisch neutralen Zufluchtstätte widerspricht .-

Dagegen gab es eine Reihe von Ländern, in denen ein Asylrecht den politisch Verfolgten jeder Anschauung gewährt wurde. Als solche Asylländer waren die Schweiz und England bekannt .
Hier sammelten sich in der Fremde Monarchisten und Kommunisten,Liberale und Radikale - die schillernde Vielfalt politischen Lebens und politischer Richtungen. Die politisch Verfolgten der ganzen Welt hatten dort eine neue Heimat . [1)]

Zu den klassischen Asylländern gehört nun nach dem Grundgesetz auch die Bundesrepublik Deutschland . Eine großzügige Asylgewährung wird im Zeichen der West- Ost-Auseinandersetzung nicht leicht sein.Es könnte auch ein bezeichnendes Licht auf das Wesen und die Zukunft der Asylgewährung in Deutschland werfen,daß es gerade die neutralen Staaten oder zumindest die Länder sind,die wegen ihrer politischen oder räumlichen Randlage außerhalb politischer Stürme liegen,die ein sehr weitgehendes Asyl einräumen .

Aber nicht nur nach der politischen Stellung und Orientierung des Asylstaates lassen sich Unterscheidungen in Hinsicht auf Art und Umfang des Asyls treffen.

---

1)vgl.Franz in JR 1961 S. 444/445 .

Selbst die Mentalität und der Charakter eines Volkes haben sich auf die verschiedenen Ausgestaltungen des Asyls ausgewirkt . So kann man heute im deutschen Recht von zwei wesentlichen Einflüssen auf die Asyleinrichtung sprechen,die besonders spürbar sind.

Die eine Strömung kommt von der französisch-belgischen Auslieferungsregelung her,die entsprechend dem Volkscharakter ihrer Urheber sich in meisterhafter Form und in rational durchgliederten Gesetzen zeigt, aber hinter dem Formellen und Abstrakten die große ideelle Leitlinie zurücktreten läßt . Ihr ist eigen, daß sie die aufkommenden Fragen überwiegend vom Standpunkt des Staates her behandelt . Ihre Auslieferungsgesetze sind mehr Anordnungen des Staates an seine Organträger als Proklamationen an den Einzelnen.Es vereinigen sich in dieser kontinental-europäischen Mentalität die Vorliebe für Form und Formelles, ein staatsbezogenes Denken und die Anschauung,daß eine gerechte Rechtsordnung sich in perfekten Gesetzen beweisen müsse.[1)]

Das deutsche Auslieferungsgesetz des Jahres 1929 ist im Positiven und Negativen der beste Ausdruck des kontinentalen Positivismus des 19.Jahrhunderts.

Der andere Einfluß,der sich im deutschen Auslieferungsrecht heute bemerkbar macht,ist anglo-amerikanischen Ursprungs. Die Völker dieses Raumes empfinden individueller,anschaulich-konkreter und insofern gefühlsmäßig unmittelbarer und lebensnaher .[2)]

Ihr Eintreten für ein modernes Naturrecht bringt zwar den ganzen Ballast der Fragen um das Naturrecht mit,die Auffassung jedoch,daß aus den absoluten und statischen Normen des Naturrechts situationsgebundene Wertungen entspringen,die eine Angleichung der un -

---

1)vgl. Sauer S. 92 .
2)vgl. Sauer a.a.O.

wandelbaren Gesetze an die sich ständig verändernden soziologischen Verhältnisse fordern, hat auch in Europa Raum gewonnen und sich in positiven Gesetzen niedergeschlagen .[1)]

Naturrechtlichen Gesetzen sind dabei der Charakter einer Proklamation,der Verkündung einer Idee und die Großzügigkeit der Regelung eigen,die für den kontinentalen Juristen wenig faßbar erscheint .

Ausdruck solchen naturrechtlichen Denkens ist auch Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschen - rechte,auf den Artikel 16 GG zurückgeht .

Noch in einer anderen Weise zeigt sich der Unterschied zwischen kontinentaler und anglo-amerikanischer Rechtsauffassung in der Asylfrage .
Die Betonung der Individualrechte und der naturrechtlichen Vorrangstellung des Einzelnen hatte in England und Amerika dazu geführt,das Asylrecht politischer Flüchtlinge als einen Individualanspruch auszubilden,[2)] während ein überwiegend staatsbezogenes Denken das Asylrecht stets als Recht des Staates ,nie als das des Einzelnen betrachtete.[3)]

---

1)vgl. Menzel S. 71 ff.
2)Hoseus S. 1044 ;v.Mohl S. 650 .
3)Lammasch :Auslieferungspflicht S. 40 .

II. T e i l

Die Rechtfertigung des Asylrechts

1.Die notwendige Berücksichtigung politischer Momente

Ist heute auch nicht mehr bestritten,daß den politisch Verfolgten im Auslieferungsverkehr eine besondere Stellung gebührt,ist doch noch wenig geklärt,worauf sich diese Privilegierung historisch und dogmatisch gründet .

Die Wissenschaft hat oft die Berechtigung des politischen Asyls herauszuarbeiten versucht und dafür eine Fülle von Gesichtspunkten entwickelt. Sie befriedigen aber zum großen Teil nicht,so daß nach wie vor von einer "tiefgreifenden Unsicherheit " auf diesem Gebiet die Rede ist.[1)]

Zunachst kann festgestellt werden,daß die Nichtauslieferung wegen politischer Delikte und das Asylrecht eng miteinander verbunden sind und daher die Berechtigung des Asylrechts mit der des Auslieferungsverbots zusammenhängen muß.[2)]

Eine Gastfreundschaft,die jedem ausländischen Flüchtling gewahrt werden kann,ist vielleicht die Begründung des allgemeinen Fremdenasyls,sie gibt aber wohl kaum den Grund ab für das gerade den politisch Verfolgten vorzugsweise gewährte Asyl .

Jede Rechtfertigung des Asylrechts,die nicht einen deutlichen Bezug auf die politische Seite enthält,ist unzureichend.Denn wie das Asyl selbst ist auch seine Begründung unter den komplexen Verhältnissen des Zufluchtsstaates zu dem Asylsuchenden und zu dem Herkunftsland des Verfolgten sowie unter dem Gesichtspunkt der Beziehungen zwischen dem Verfolgten und dem verfolgenden Staat zu sehen .

---

1)vgl.Lange S.12 .

2)Encyclopaedia Britannica Vol.2 p.594:"Asylum may be considered as equivalent to the exceptions to extradition. Vgl.auch die Erörterungen in Annuaire I S. 144/145 ; Bolesta-Koziebrodzki S. 80 .

In der vergangenen Zeit standen die zwischenstaatlichen Beziehungen im Vordergrund;der Einzelne war nur "Gegenstand"des Verfahrens . Die neue Entwicklung fällt häufig in das andere Extrem einseitiger Berücksichtigung der Einzelinteressen,wenn sie ausschließlich auf das Moment der politischen Verfolgung im Sinne der Menschenrechtsverletzungen abstellt. Die richtige Betrachtensweise dürfte auch hier in der Mitte zwischen beiden Tendenzen liegen .

Bei jeder Frage der Asylgewährung ist das Dreiecksverhältnis [1] zwischen Zufluchtstaat ,Zufluchtsuchendem und Herkunftsland umfassend zu würdigen .

Das Asyl kann sich mithin nicht gründen auf die einseitige Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Zufluchtsstaat und Zufluchtsuchendem .Hierbei würden die politischen Belange des Aufnahmelandes gegenüber dem Herkunftsland Schaden nehmen. Ebenso würde eine Rechtfertigung des Asyls dessen Wesen nicht gerecht,wenn sie sich nur aus der Beziehung zwischen Zufluchtsstaat und Verfolgerstaat herleitete.Dabei käme es zu besonderen Härten und einer unmenschlichen Behandlung des einzelnen politisch Verfolgten .

In gleicher Weise unzulänglich wäre es,wollte man für die Asylgewährung nur das Verhältnis des Verfolgten zum verfolgenden Staat entscheidend bewerten,sei es in der Form , daß die Motive des Verfolgten geachtet und überschätzt oder die Staatsschutzbestimmungen und die Verfassung des verfolgenden Landes einer unangemessenen Kritik ausgesetzt werden .

Bewußt oder unbewußt hat auch der deutsche Gesetzgeber erkannt,daß beim Asylrecht immer mehrere Seiten anzusprechen sind und berücksichtigt werden müssen .
Mit der Proklamierung des politischen Asyls in der Verfassung wendet er sich an den einzelnen politisch Verfolgten, während er sich im Auslieferungsgesetz und in den Auslieferungsverträgen sowie in anderen verfahrensrechtlichen

---

1)Bolesta-Koziebrodzki S. 67 will als vierte Gruppe die organisierte internationale Gemeinschaft berücksichtigt wissen .

Vorschriften dieses Gebiets mit dem Grundsatz der Nichtauslieferung oder Nichtzulieferung indirekt an die Adresse des ersuchenden Staates richtet .

Die Berücksichtigung aller drei Seiten des Asyl-Dreiecksverhältnisses und ihrer Interdependenz macht die besondere Schwierigkeit dieser Frage aus .

2. Verschiedene Rechtfertigungstheorien und ihre Kritik

Die im Schrifttum angeführten zahlreichen Gründe für das politische Asyl können systematisch in fünf Gruppen eingeteilt werden .

a) Die opportunistische Lösung

Als erste ist die Gruppe zu nennen,die es auf die politische Sympathie oder Antipathie des Zufluchtstaates gegenüber dem Flüchtigen oder dem Verfolgerstaat abstellt .[1)]

Danach wird dem politisch Verfolgten Schutz geboten und die Auslieferung verweigert,wenn und weil der Flüchtige das Glück hatte,in einem seinen Überzeugungen und seiner politischen Haltung freundlich gesinnten Staat Zuflucht suchen zu können .

Die Asylgewährung kann nach dieser Meinung auch aus dem wirtschaftlichen Grund der Beschaffung billiger oder qualifizierter Arbeitskräfte oder aus bevölkerungspolitischer Planung erfolgen;man denke etwa an die Aufnahme der verfolgten französischen Hugenotten durch den Großen Kurfürsten .

An einer solch opportunistischen Einstellung kann jedoch heute kein Staat mit Ernst mehr festhalten,so gering und so wandelhaft auch Prinzipien staatlichen Handelns einzuschätzen sind . Die meisten Kulturstaaten bekennen sich heute sogar in ihrer Verfassung zur Asylgewährung . Auch

---

1)vgl.Kirchheimer S. 21/22 .

ist das Auslieferungsverfahren nicht mehr allein in die Zuständigkeit der Regierung gestellt. Deshalb können die erwähnten Gründe höchstens die Rechtfertigung der Auslieferungspraxis vor der Herausbildung des Auslieferungsverbots abgeben . Heute lassen sie sich nicht mehr halten .

b)Die rechtssoziologische Lehre

Die Vertreter der zweiten Gruppe führen im wesentlichen rechtssoziologische Gründe für das politische Asyl an .[1)]

Politische Delikte sind nach ihrer Auffassung nur lokale Angriffe,die keine gemeinsamen Rechtsgüter aller Staaten berühren. Die Auslieferung habe nur die zu ergreifen,die gegen die fundamentalen Gesetze der Gesellschaft verstoßen, sie sei aber nicht angebracht bei den " délits locaux et politiques ",die dem Wechsel von Zeit und Ort unterworfen seien .

Dies war auch die Begründung des belgischen Parlaments,als es 1833 das Auslieferungsgesetz verabschiedete.[2)] Es sah die politischen Delikte als Verschuldungen an,deren Rechtswidrigkeit sich keineswegs von selbst verstände,vielmehr überwiegend von Ort,Zeit und Umständen bedingt sei . "Würde man Tatbestände dieser Art dem Auslieferungsgesetz unterwerfen,so würde man sich bereit erklären,Schergendienste für fremde Despoten zu übernehmen . " [3)]

Diese Begründung verharmlost nicht nur politische Delikte, die in ihrer Ausführung und Auswirkung genau so roh und gemein sein können wie gemeine Verbrechen, sie erklärt auch jeden fremden Staat für nicht schutzwürdig . Darüberhinaus kann das obige Zitat so aufgefaßt werden,als zeige sich jede Regierung despotisch,wenn sie eine politische

---

1)Vicomte de Bonald 1802,zitiert bei Abendroth S.89 ff. .
2)vgl. Herbold S. 7 .
3)zitiert bei Herbold S. 7 .

Straftat ahnde. Dabei wird auch der junge belgische Staat seine besonderen Staatsschutzbestimmungen gehabt haben , an deren Achtung durch andere Staaten ihm sicher gelegen war .
Die Rechtfertigung des politischen Asyls in einer mangelnden Rechtswidrigkeit des politischen Delikts oder in seiner lokalen Natur zu suchen,bedeutet für den eigenen Staat das selbstmörderische Unternehmen, jede Revolution zu rechtfertigen .Sie enthält gleichzeitig eine Mißachtung der augenblicklichen politischen Zustände jedes fremden Staates .
Das Asylrecht kann sich aber nicht gründen auf der Verletzung der staatlichen Grundpflicht,die innere Ordnung des anderen Staates zu achten .

Ohne daß damit der belgischen Regelung Abbruch getan werden soll, kann behauptet werden,daß die ihr zugrundeliegende Theorie auch keine tragfähige Grundlage des politischen Asyls ist . Um in dem Bild des Dreiecksverhältnisses bei der Asylgewährung zu bleiben,ist diese Theorie ein extremes Beispiel für die einseitige Berücksichtigung des politisch Flüchtigen in seiner Stellung zum Herkunftsland .

c) Die kriminalistische Rechtfertigung

Ihre Vertreter[1] weisen darauf hin,daß politische Delikte im Vergleich zu nichtpolitischen einer unterschiedlichen strafrechtlichen Würdigung unterliegen müssen,was nicht immer gewährleistet sei. Bei politischen Delikten sei durchweg Mißtrauen in die Justiz des verfolgenden Staates am Platze,da meist die Staatsräson der Gerechtigkeit den Rang ablaufe.[2] Zu berücksichtigen sei,daß Revolutionen oft den Ausgangspunkt zu Wohlfahrt und staatlicher Blüte gebildet hätten und die edle Absicht [3] ihrer Urheber durch Unter-

---

1) insbesondere Lammasch:Auslieferungspflicht S.227 ff.
2) von Bahr S. 495 ; Schmidt S. 171 .
3) so Walker in "Verhandlung des 34.Dt.Juristentages" 2.Band S. 289 ff (302) .

stellung krimineller Neigungen in unrechter Weise verkannt werde.

Die Forderung der besonderen strafrechtlichen Würdigung läuft wie die Meinung der Vertreter der zweiten Gruppe schließlich auf eine Entschuldigung des politischen Delikts hinaus . Eine besondere Ausprägung erhält diese Theorie durch diejenigen,[1] die auch den Satz von der notwendig beiderseitigen Strafbarkeit der Auslieferungsdelikte ansprechen .
Dabei wird verkannt,daß es politische Delikte gibt, die sowohl im verfolgenden Staat als auch im Zufluchtsland strafbare Handlungen sind, erst recht,wenn ein gemeines Delikt zwecks politischer Verfolgung vorgeschoben wird.

Es bedürfte nach der von diesen Schriftstellern vertretenen Theorie auch gar nicht mehr des Verbots der Auslieferung politischer Verbrecher neben dem Satz von dem Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit,wollte man ihre These weiterdenken .

Auch die von den Vertretern dieser Gruppe angeführten Gründe halten daher einer näheren Überprüfung nicht stand .

d) Die Humanitätstheorie

In einer vierten Gruppe können die Schriftsteller aufgeführt werden,die das politische Asyl allgemein auf die Forderung der Gerechtigkeit und Menschlichkeit zurückführen .[2]

Zuerst formulierte es wohl der holländische Gelehrte Heinrich Provo Kluit 1829 in seiner Schrift "De deditione profugorum ":

> "attamen,si accusationes,quibus politica crimina locum dant,earumque naturam et abusum ..perspeximus, dicendum esse facile patebit,ut eius generis profugos dedere plerumque vetet humanitatis et iustitiae studium ... " 3)

---

1)u.a.Lammasch:Auslieferungspflicht S.216 ;Hatschek S. 225 .
2)von Bahr S. 495 ;Hudson in Annuaire 1950 II S. 210; Lange S. 12 ;Kallmeyer S.26 ; Hambro in "Integration" S.156 ;Mahaim in Annuaire I S. 145 .
3)Kluit S. 79 .

Das Auslieferungsersuchen ist nach seinen Ausführungen nur ein Vorwand der Despoten, die Gegner zu unterdrücken und zu beseitigen. Politische Delikte verletzten mehr das Regime als das Recht .[1)]

Nach dieser Rechtfertigungslehre sollen Asyl und Verfolgungsschutz ihre Begründung in den Regeln der Humanität finden und damit den Ausgleich geben zu dem unermeßlichen Leid und mancher Unmenschlichkeit im Zusammenhang mit politischer Verfolgung . Die Einrichtung des Asyls wird als eine menschliche Pflicht der Staaten gefordert .

Für diese sympathische Theorie spricht die Tatsache, daß bei politischen Auseinandersetzungen eine besondere Leidenschaftlichkeit den verletzten Staat und seine Gewalthaber mehr als bei jedem anderen Delikt zu unmenschlichen Strafmethoden hinreißen und einen negativen Einfluß auf die Stellung der staatlichen Gewalt zu den unerwünschten Bewohnern ausüben kann .
Das gilt erst recht von Staaten, in denen die Politisierung der Lebensbereiche weit fortgeschritten ist und eine falsche Äußerung oder ungeschickte Reaktion in einem dieser Lebensbereiche darum sofort den Verdacht eines politischen Angriffs erwecken muß .

Hinzu kommt, daß in der Tat das menschliche Mitgefühl und ein rechtsempfindliches Gespür der Beobachter bei politischen Verfolgungen immer stark angesprochen werden.

Und doch können auch diese Gründe das Asylrecht nicht rechtfertigen. Das ergibt sich aus folgender Überlegung :

Sieht man in der Humanität den Grund des Auslieferungsverbots und Asylrechts politisch Verfolgter , so hieße das, die Behauptung aufzustellen, Strafverfolgungen wegen politischer Delikte und Unmenschlichkeiten gingen stets Hand in Hand. Es läge darin die Aussage, jeder Staat verfahre bei der Verfolgung politischer Delikte in einer nicht zu billigenden unmenschlichen Art .

---

1) vgl. Kluit S. 80 .

Mit der Anerkennung der Humanität als Grundlage der Nichtauslieferung würde auch die Bundesrepublik ihren eigenen politischen Strafbestimmungen den Boden entziehen,da die Strafandrohungen bei Hochverrat etc. tyrannisch und unmenschlich wären .
Kein Staat wird von seinen eigenen Staatsschutzbestimmungen behaupten,daß sie gegen die Menschlichkeit verstießen, kann es deshalb ein anderer Staat im Hinblick auf die entsprechenden Bestimmungen wagen oder die Bundesrepublik in bezug auf einen anderen Staat ?

Ein bestimmter Kulturkreis,vielleicht auch die Völkergemeinschaft kann ein Urteil darüber abgeben,ob eine Handlung eines bestimmten Staates mit der Menschlichkeit und Gerechtigkeit in Widerspruch steht, einem einzelnen Staat steht dieser Ausspruch gegenüber einem anderen Staat in der Regel nicht zu , oft schon allein aus der Unkenntnis der wirklichen Vorgänge und Interessen .

Den internationalen Beziehungen wäre es wenig förderlich, wollte sich jeder Staat im Rahmen des Asylrechts angewöhnen,die politischen Zustände und Prozesse anderer Länder fortwährend auf Recht und Unrecht,Menschlichkeit und Unmenschlichkeit zu untersuchen und anzuprangern .

Die erste Zeit der Nichtauslieferung politischer Verbrecher ist zwar von dieser Haltung gekennzeichnet,wenn dort immer wieder abgelehnt wird,"Schergendienste für fremde Despoten"zu leisten.
Die Nachteile dieser kosmopolitischen Einstellung und Staatsauffassung hat aber schon von Mohl[1] in seiner völkerrechtlichen Lehre vom Asyl treffend geschildert.
Eine solche Einmischung in die inneren Angelegenheiten brauchte sich auch kein Staat gefallen zu lassen .
Welcher Staat verwirklicht schließlich vollkommen die Ideale der Menschlichkeit und Gerechtigkeit,daß er keine Kritik von Seiten des Auslands zu fürchten hätte ?

---

1)von Mohl S. 696 .

Dem Gesetzgeber kam es damals wie heute nicht darauf an, fremden Staaten offen Unmenschlichkeiten vorzuwerfen, als er das Auslieferungsverbot wegen politischer Delikte verkündete .

Ihm ging es offenbar darum, daß ihm das generelle Auslieferungsverbot eines Tages gegenüber einem vielleicht noch nicht einmal bekannten Staat die Möglichkeit geben sollte, unter Berufung auf die generelle Regel eine politisch unangenehme Auslieferung abzulehnen . Diese generelle Präventivregelung hat also erst in zweiter Linie ihren Grund in der Menschlichkeit .Denn diese schlösse ja nicht aus, daß sich rechtsstaatliche und politisch freundlich gesinnte Staaten gegenseitig die von ihnen verfolgten und geflohenen politischen Verbrecher auslieferten, wo kein Anlaß bestände, an der Menschlichkeit und Gerechtigkeit des anderen Staates gegenüber dem ausgelieferten politischen Verbrecher zu zweifeln .

Dies geschieht aber nicht, weil der ersuchte Staat damit gleichzeitig ein Urteil über die politische Ordnung des anderen Landes abgabe, wenn er dem einen Staat gegenüber die Auslieferung politisch Verfolgter bewilligte , einem anderen aber verweigerte .

3. Der Ursprung des Asyls im Interventionsverbot

Eine weitere Gruppe knüpft an diese Überlegungen an und sieht in den völkerrechtlichen Grundsatz der Nicht - einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder die eigentliche Begründung des politischen Asyls .[1)]

---

1) vgl. Lammasch :Recht der Auslieferung S. 51 ; Wegner S. 348 ; Herbold S. 34 .

Dazu führt von Martitz [1] aus, kein Staat könne die Verhältnisse des anderen Landes beurteilen, ohne sich auf eine genaue Prüfung und Untersuchung dieser Zustände einzulassen .

Der Begriff des "hochverräterischen Komplotts", der Aufreizung zum Bürgerkrieg u.ä. könnten wohl sehr niedrige und schimpfliche Handlungen treffen, die Unmöglichkeit jedoch, genaue Untersuchungen an Ort und Stelle vorzunehmen und die politischen und rechtlichen Verhältnisse des anderen Landes richtig zu beurteilen, müsse dazu führen, sich aus dem Streit des verfolgenden Staates mit dem politisch Verfolgten herauszuhalten .

Dieser Meinung , die auch die Entwicklung der Staatengeschichte Europas für sich hat, ist zuzustimmen .

Die notwendige Prüfung , ob mit der Auslieferung des politisch Verfolgten oder einer anderen staatlichen Rechtshilfemaßnahme dem Ausland auch wirklich eine Rechtshilfe geleistet wird, schließt immer eine Wertung der innerpolitischen Zustände, der Politik, des Rechts und des politischen Rechts des anderen Landes ein, die zu vermeiden das Interesse an der eigenen Unabhängigkeit gebietet.
Der um solche Rechtshilfe angegangene Staat kommt am besten seinem eigenen Interesse, nicht in fremde Streitigkeiten verwickelt zu werden, nach, wenn er den Verfolgten aufnimmt und somit aus dem Streit zieht. [2]

Eine derart gleichmäßige Behandlung aller verfolgenden Staaten wird bei keinem den Verdacht erwecken, seine Haltung gegenüber dem Flüchtigen werde vom Asylstaat mißbilligt oder gerade er werde gegenüber anderen Staaten in dieser Frage benachteiligt .

---

1) vgl. von Martitz I S. 446 .
2) a.M. Müller, Hans, S. 61 ; Müller meint, auch die Auslieferung wegen gemeiner Delikte sei eine "Intervention" und solche Interventionen könnten überhaupt vereinbart werden. Er verkennt aber dabei die besondere Bedeutung der Intervention in die politischen Zustände des anderen Landes. Kein Staat kann das politische Recht des anderen auf seinem Gebiet gelten lassen, ohne seine Unabhängigkeit aufzugeben .

Der Grundsatz der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte und des Asylrechts politisch Verfolgter ist allein auf das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zurückzuführen .
Das Interventionsverbot wird erst recht akut und in seiner Bedeutung klarer,wenn politische Umwälzungen und Wechsel der Regime an der Tagesordnung sind .
Die Einmischung unterbleibt dann entweder aus eigener politischer Vernunft oder als Reaktion auf ein unzumutbares Auslieferungsersuchen wegen politischer Vergehen .

Auch auf dem Gebiet des Asylrechts gilt,daß das Schicksal des (aufnehmenden) Staates in hohem Maße von der Art seiner internationalen Verflechtung abhängt .

"Statt die Nichtauslieferung politisch Straffälliger aus dem reichlich blaß gewordenen Nichteinmischungsgrundsatz abzuleiten", will Kirchheimer [1] sie als die Vorkehrung betrachten,die verhindern soll,daß die häuslichen Wirren des Landes, das die Auslieferung begehrt,auf das Land übergreifen,das den politisch Verfolgten beherbergt .

Dieser Vorschlag ist aber nichts anderes als eine Ausführung zum Nichteinmischungsgrundsatz. Denn das Interventionsverbot gewahrleistet,daß das,was das eine Land an Schwächen und Gebrechen aufzuweisen hat,zu Hause bleibt und das politische Getriebe anderswo nicht mit in Verstrickungen zieht .
Das Asylland braucht im politischen Konflikt des verfolgenden Staates mit dem politisch Verfolgten keine Stellung zu beziehen.Es gibt beiden Parteien die Möglichkeit,ihre entgegengesetzten Anschauungen zu vertreten und bietet die Sicherheit,die Austragung ihres politischen Streits bis zu einem späteren,vielleicht günstigeren Zeitpunkt zu vertagen .

---

1)vgl.Kirchheimer S. 44/45 .

Keinesfalls kann von einem "blaß gewordenen" Interventionsverbot gesprochen werden .Gerade unsere Zeit, in der "Interventionen" durch Rundfunkpropaganda , öffentliche Kritik durch die Presse,militärische Hilfeleistungen und Entwicklungshilfen an der Tagesordnung sind,hat um den Artikel 2 Nr.7 der Satzung der Vereinten Nationen mit seinem Interventionsverbot eine ganze Interventionslehre[1)] entstehen lassen. Nach wie vor herrscht Einigkeit darüber ,daß die Ablehnung der Einmischung in innere Angelegenheiten fremder Länder im Gegensatz zur äußeren Souveränität ein Prinzip ist, das klare Maßstäbe setzt .

Bei näherer Betrachtung zeigt sich auch,daß alle anderen vorgetragenen Theorien zur Begründung des politischen Asyls ,so unzureichend sie für sich allein sind, insgesamt aber in dem Prinzip der Nichteinmischung aufgehen .
Denn die generelle Nichteinmischung gewährleistet einen wirksamen Schutz vor möglicher politischer,unmenschlicher und ungerechter internationaler Behandlung.

Das grundsätzliche Interventionsverbot bewahrt den Zufluchtsstaat auch davor,Handlanger ausländischer Machtpolitik zu werden und sichert dem Verfolgten Straflosigkeit zu .

Gleichzeitig bieten politisch Verfolgte zu bestimmten Zeiten dem Asylstaat vielleicht eine nicht unwillkommene Stärkung seines Arbeitsmarktes .

Das formale Prinzip der Nichteinmischung ist daher keineswegs nur Ausdruck eines puren Nationalismus und auch nicht nur ein Mittel totalitärer Staaten,unerwünschte Kritik des Auslands fernzuhalten,um im Innern nach Willkür schalten und walten zu können .
Es gibt jedem Staat die Möglichkeit,einem Mißbrauch internationaler Rechtshilfe vorzubeugen .

---

1)vgl. Menzel S. 212 ff.

Schließlich findet auch das Wesen des politischen Asyls als einer Einrichtung,die unter drei Gesichtspunkten,dem des Zufluchtsstaates,des Zufluchtsuchenden und des verfolgenden Staates ,zu betrachten ist,in dieser Rechtfertigung seine Würdigung .

Das Moment der politischen Verfolgung berührt das Verhältnis des Verfolgten zu dem Verfolgerstaat ,der Nichteinmischungsgrundsatz vermeidet die sich aus der Asylgewährung möglicherweise ergebenden Kollisionen zwischen Asylland und Herkunftsland des Flüchtigen, und das Asyl selbst ist schließlich eine Art Drittwirkung des Interventionsverbots zwischen den Staaten zugunsten des einzelnen politisch Verfolgten .

Wenn auch heute in der Regel keine Auslieferungsersuchen wegen politischer Delikte mehr gestellt werden in der Erkenntnis ihrer Erfolglosigkeit,darf doch diese Praxis nicht den Blick dafür nehmen,daß bei der Gewährung des Asyls Erwägungen über eine mögliche Rechtshilfe immer im Spiele sind . Sofern in der neueren Zeit der politischen Verfolgung nicht unbedingt eine politische Straftat des Verfolgten zugrunde liegt,ist anstelle des Auslieferungsverbots die Anwendbarkeit des Obergrundsatzes der Nichteinmischung conditio sine qua non für das Asylrecht politisch Verfolgter . Während also bei der Verfolgung politischer Straftaten und der Frage der Auslieferung die Konkretisierung des Interventionsverbots in Gestalt des Nichtauslieferungsgrundsatzes heranzuziehen ist,ist auf die Nichteinmischungsregel selbst zurückzugreifen,wenn es sich um politische Verfolgungen,nicht aber zugleich um Auslieferungssachen handelt . -

III. T e i l

Der Rechtscharakter des Asylrechts

a) Staatliche Gunst oder Menschenrecht

Der Streit um den Rechtscharakter des Asylrechts politisch Verfolgter ist so alt wie die Einrichtung des Asyls selbst .

Der Fall des deutschen Schriftstellers Josef Görres ist typisch für die ganze Skala der rechtlich möglichen Beurteilung des Asyls .

Görres war nach mancherlei politischer Verfolgung durch den preußischen Staat wegen seines Buches "Teutschland und die Revolution"(1820) nach Frankreich geflohen und forderte in aller Öffentlichkeit ein Asyl als das,"was als ein allgemeines menschliches Recht jedes Individuum nachsuchen konnte ".[1)]
"Es war nicht genügend,als ein Hilfeflehender hinzutreten und um besondere Begünstigung und spezielle Gnade anzuhalten. Der Verfolgte bedurfte auch keiner Gnade,er war kein Verbrecher,der vor der rächenden Gerechtigkeit Schutz suchte im fremden Land." [2)]

Er bat also nicht um Gastfreundschaft,sondern forderte sein Recht,Gast zu sein.

Es entwickelte sich daraufhin ein Zeitungsstreit um das Wesen des Asyls.Das halboffizielle Blatt ("Journal de Paris")des zuständigen Ministeriums wies Görres darauf hin,daß das Asylrecht seiner Natur nach eine Gunst, "nicht aber im gegenwärtigen Zustand Europas ein aus dem Naturzustand fließendes Recht" [3)] sei.

---

1) vgl.Görres S. 355 .
2) Görres a.a.O.
3) Görres S. 357/358 .

Die Auseinandersetzung zeigt deutlich die beiden Extreme, die in dieser Frage vertreten werden können. Auf der einen Seite betont der Zufluchtstaat sein Recht und sein Ermessen, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren, und behandelt die Asylsuchenden lediglich nach dem Fremdenrecht, weit davon entfernt, sich einer besonderen Verpflichtung bewußt zu sein, Asyl gewähren zu müssen, auf der anderen Seite wird hervorgehoben, der politisch Verfolgte dürfe das Asyl als ein Recht in Anspruch nehmen, ja, dieses Recht sei sogar ein ursprüngliches Menschenrecht, wie etwa das Recht auf Leben und persönliche Freiheit .

Damit ist der Rahmen gegeben, innerhalb dessen auch das Asylrecht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG seinen Platz hat .

b) Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG als Ausdruck eines Grundrechts im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts

1. Das Grundrecht als objektives Recht

Die Formulierung in Artikel 16 GG ("Politisch Verfolgte genießen Asylrecht") läßt nicht eindeutig darauf schließen, wie der Verfassungsgeber den politisch Verfolgten , der in der Bundesrepublik Zuflucht sucht, rechtlich stellen wollte .

Die Tendenz, sich mit dieser Bestimmung an den Artikel 14 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der UN anzuschließen, kann dahin weisen, dem politisch Verfolgten ein Grundrecht auf Asyl einzuräumen, hatte doch der Herrenchiemseer Entwurf sich lediglich auf die Proklamierung der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte beschränkt.[1)]

Auch die Einreihung des Satzes, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren, in den Grundrechtsteil des Grundgesetzes

---

1) von Mangoldt-Klein S. 475 ;
Grützner S. 597 .

spricht für ein Grundrecht. Schließlich nennt Artikel 18 des Grundgesetzes selbst das Asylrecht ein "Grundrecht".

Diese Argumente in Verbindung mit der Grundrechtsauffassung des Grundgesetzes genügen der herrschenden Meinung, in dem Asylrecht politisch Verfolgter ein Grundrecht im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts zu sehen .[1)]

Andererseits werden Stimmen laut,die einer restriktiven Auslegung des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG im Sinne eines Rechtes des Staates das Wort reden oder den subjektiven Grundrechtscharakter des Asylrechts aus einem völkerrechtlichen Vorbehalt heraus ablehnen .[2)]

Der Asylrechtscharakter bedarf daher doch noch einer eingehenden Untersuchung .

Angesichts des Absatzes 3 des Artikels 1 GG, der von "nachfolgenden Grundrechten " spricht und auch in Hinsicht auf Artikel 18 GG,der das Asylrecht als" Grundrecht" bezeichnet,ist wenig zweifelhaft,daß wir es in Artikel 16 wirklich mit einem Grundrecht nach dem Willen des Verfassungsgebers zu tun haben.

Leider hat aber der Begriff des "Grundrechts" nicht einen festumrissenen Inhalt .

Das Grundgesetz enthält in bezug auf den Geltungsgrund einerseits Grundrechte vorstaatlichen(überstaatlichen) Ursprungs, die in Artikel 1 Absatz 2 GG als unverletzliche

---

1)von Mangoldt-Klein S. 476;Grützner S.594; Wernicke in BK Erl. II 4 zu Art.16 ; Lange S. 2o; Wierer S.96; Wolff § 33 V (S.176);Raschhofer Sp.631 ; Maunz S.92 ; Franz S.54 ; BGH St 3,392-395; BGH St 8,59 läßt diese Frage offen; Württ.Bad.Verw.GH in DÖV 1949 S. 457 ; BVerwGE 4,238 ; BVerfGE 9,179 .

2)Meyer,Lange und Herlan s.Meyer S.91/92 ; Lange scheint seine Meinung nach dem Vortrag vom 2.3. 1953 geändert zu haben : s.Lange S. 2o .

und unveräußerliche Menschenrechte bezeichnet werden, andererseits Grundrechte staatlicher Schöpfung .Damit nicht genug,unterscheidet das Grundgesetz in bezug auf den Träger des Rechts Menschenrechte und Rechte der Deutschen. Hinzu kommt die verfassungsrechtliche Frage, ob jedes solcher Grundrechte ein subjektives Recht seines Trägers enthält oder nur objektives Recht zum Inhalt hat,das auch Berechtigungen von Einzelpersonen kennt,ohne ihnen aber subjektiv-öffentliche Rechte zuzugestehen.

Artikel 1 Absatz 3 des Grundgesetzes besagt dazu nur, daß die Grundrechte als unmittelbar geltendes ,also aktuelles Recht Gesetzgebung,vollziehende Gewalt und Rechtsprechung binden .

Damit wird aber schon ein Punkt klar :

Es besteht heute für deutsche (bundesrepublikanische) Verhältnisse kein Anlaß mehr,von einer Befugnis des Staates zu sprechen,politisch Verfolgten Asyl zu gewähren; mag die in Artikel 1 GG ausgesprochene Bindung der Staatsgewalt auf der Anerkennung vorstaatlicher Rechte oder auf einem Akt staatlicher Selbstverpflichtung beruhen,in jedem Fall ist die öffentliche Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland durch Artikel 1 Absatz 3 GG in Verbindung mit Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG gebunden und verpflichtet,Asyl zu gewähren .
Das staatliche Handeln war schon vor Erlaß des Grundgesetzes auf dem Gebiet des Auslieferungswesens durch das Verbot der Auslieferung wegen politischer Delikte in rechtliche Schranken gewiesen. Artikel 16 GG schränkt das staatliche Ermessen bei der Asylgewährung noch mehr ein.
Wenn heute noch einige Verfasser[1)] das Asylrecht politisch Verfolgter nach dem Grundgesetz als "Recht das Staates" ansehen,weichen sie im Grunde der Frage nach dem Rechtscharakter des Asylrechts aus. Es geht nicht um die Zuständigkeit zum Erlaß eines Gesetzes oder der Regelung der Asylfragen,sondern um die Natur und rechtliche Eigen-

---

1)Meyer S. 91 ; Mattern S, 62 .

art eines von einem zuständigen Urheber erlassenen Rechtssatzes .
Sollte mit der Wendung von dem"Recht des Staates "aber wirklich die Rechtsnatur des Asylrechts angesprochen sein, kann diese irreführende Bezeichnung nur auf drei Gründen beruhen :

a) Es wird "objektives Recht"und "Recht des Staates" gleichgesetzt,um den Gegensatz zum subjektiven Recht des Einzelnen herauszustellen,das von diesern Verfassern nicht bejaht wird. Dabei wird aber verkannt,daß objektives Recht sowohl Rechte als auch Pflichten des Staates umfassen kann.

b) Oder aber das Asylrecht nach dem Völkerrecht und die Ausgestaltung des Asylrechts im innerstaatlichen Bereich werden nicht genügend unterschieden oder miteinander verwechselt. Im Völkerrecht ist allerdings die Auffassung noch vorherrschend,daß die Gewährung eines Asyls Sache des Staates ist und der Zufluchtsuchende nur einen "Gegenstand" der Asylgewährung bildet .[1)] Aber auch hier ist speziell für politisch Verfolgte schon die Einschränkung zu machen,daß dem Souveränitätsrecht des Staates im Sinne seiner Freiheit,Asyl einzuräumen oder nicht,durch die verpflichtende Regel der Nichtauslieferung wegen politischer Taten Grenzen gesetzt sind.

c) Auch kann der Streit um den Asylrechtscharakter auf der Verwechslung des auf dem Boden des Zufluchtstaates gewährten Asyls mit dem sog.diplomatischen Asyl beruhen,bei dem es sich lediglich um ein aus der diplomatischen Immunität folgendes Hindernis für den Aufenthaltsstaat handelt,das Asyl zu beseitigen.[2)] Das

---

1)von Mangoldt-Klein S.5o3 (die überkommene veraltete Auffassung"); Kirchheimer S. 25; Oppenheim/Lauterpacht S. 677 ;Mittermeier S. 51 ; so auch noch RGSt 7o,286; Annuaire I S. 148; Guggenheim S.32o; Bolesta-Koziebrodzki S. 81,84 .
2)von Mangoldt-Klein S. 477 .

diplomatische Asyl steht aber in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG nicht in Frage .[1)]

Meyer scheint aber selbst den objektiv-rechtlichen Gehalt des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG zu leugnen,wenn für ihn die Bedeutung dieser Bestimmung "in einer schlagwortartigen Wiederholung und verfassungskräftigen Sicherung des in § 3 DAG zum Ausdruck gekommenen Rechtsgedankens und in einem Programmsatz ohne eigentlichen rechtlichen Gehalt" besteht.[2)]

Diese Auffassung ist aber schon wegen ihrer Widersprüchlichkeit abzulehnen; es ist nicht verständlich,wie eine "verfassungskräftige Sicherung" eines Rechtsgedankens einem Programmsatz ohne eigentlichen rechtlichen Gehalt gleichgestellt werden kann,zumal mit dem Wort"verfassungskraftig" Meyer selbst auf Artikel 1 Absatz 3,Artikel 19 Absatz 1 und Artikel 79 GG hinweist und gerade zumindest aus Artikel 1 GG negativ zu schließen ist,daß die Grundrechtsbestimmungen keine bloßen Programmsätze für eine künftige Gesetzgebung enthalten .

Unter dem Grundgesetz ist ohnehin der Gegensatz von Grundrechten und Programmsätzen nicht mehr in der Weise aktuell, wie er unter der Herrschaft der Weimarer Verfassung Gültigkeit hatte .[3)]

Es geht also nicht um die Frage,ob Artikel 16 GG Programmsatz oder objektives Recht ist,sondern in erster Linie darum,ob Artikel 16 GG nur objektives Recht oder auch eine volle subjektive Berechtigung jedes politisch Verfolgten auf Asyl zum Inhalt hat .
In Artikel 1 GG ist nämlich noch nichts darüber gesagt, ob dem einzelnen ein Recht zusteht,die Erfüllung der Grundrechte zu verlangen,ob also der staatlichen Bindung jeweils eine private Berechtigung entspricht. Heute liegt zwar der Schluß nahe,daß jede Grundrechtsbestimmung neben

---

1)von Mangoldt-Klein S. 5o2 ;Franz S. 6o .
2)Meyer S. 92 .
3)von Mangoldt-Klein S. 1o2 .

dem in ihr verkörperten objektiven Recht auch zugleich eine subjektive Berechtigung und Klagebefugnis enthält, darin drückt sich jedoch nur die neuere Tendenz aus, das Recht nicht mehr wie ursprünglich als Rechtsordnung, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit im juristischen und politischen Sinne zu verstehen, sondern als materielle Berechtigung . Im öffentlichen Recht muß aber durchaus nicht jeder Verpflichtung des Hoheitssubjektes auch eine Berechtigung der Zivilpersonen entsprechen .[1)]

Es erscheint deshalb auch nicht begriffsnotwendig, jeden Satz innerhalb des Katalogs der Grundrechtsbestimmungen als Grundrecht im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts zu verstehen. Der Auslegung bieten sich hier von den Reflexwirkungen objektiven Rechts über die Destination bis hin zum vollen subjektiven Recht alle Stufen an , wie sie zuletzt wohl von Wolff[2)] herausgearbeitet worden sind .

2. Das Asylrecht als Institutionsgarantie

Das Asylrecht könnte als objektives Recht noch einer besonderen Deutung unterliegen, die es ebenfalls scharf von einem subjektiven Recht trennte. Klein [3)] hat im Anschluß an Carl Schmitt [4)] darauf hingewiesen, daß sog. Grundrechte auch einen spezifisch anderen Gehalt haben können als subjektive Rechte. Logisch gehören Grundrechte nur der einzelnen Person zu , nicht bestimmten Gruppen oder innerstaatlichen Kollektivgruppen .
Von Grundrechten der Gemeinde, der Familie oder des Berufsbeamtentums z.B. zu sprechen, ist daher schon im Hinblick auf die historische Entwicklung der Grundrechte nicht am Platze .

---

1) Wolff § 43 I b (S.232).
2) Wolff § 43 I d (S.237 ff.)
3) Klein S. 93- 107 .
4) vgl. von Mangoldt-Klein S. 83 ; Schmitt S. 143 .

Wenn das Grundgesetz in einigen Bestimmungen besonders geartete Verbürgungen, Sicherungen, Zusicherungen und Gewährleistungen enthält, braucht es sich noch nicht in jedem Fall um ein Grundrecht im Sinne eines subjektiven Rechts zu handeln.[1] In Frage kommt dann meist nur ein Schutz einer innerstaatlichen Einrichtung (eine institutionelle Garantie), sei es, daß sie vom Staat vorgefunden oder erst geschaffen wurde.

Die Frage muß daher gestellt werden, ob nicht auch Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG mit seiner Gewährleistung politischen Asyls an die politisch Verfolgten nicht so sehr ein Grundrecht des Einzelnen, sondern eine institutionelle Garantie darstellt. Die politisch Verfolgten wären dann die Nutznießer dieser Einrichtung, nicht aber unbedingt die subjektiv Berechtigten.[2] Der Wortlaut des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG, der den politisch Verfolgten den "Genuß" des Asyls verbürgt, legt diese Auslegung nahe.

In der Tat spricht nichts gegen eine solche Annahme.[3] Die Vorschrift des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG zielt auf eine Gewährleistung politischen Asyls hin. Das Asyl als staatliche Einrichtung nicht unmittelbar verfassungskonstitutiver Art wird in der Weise gewährleistet, daß zur existenziellen Beseitigung und substantiellen Denaturierung dieser Institution die für Verfassungsänderungen erforderlichen Voraussetzungen vorliegen müssen, ohne daß die Einrichtung in allen Einzelheiten durch die Verfassung festgelegt wird oder festgelegt werden müßte.

Wie das Eigentum oder Erbrecht, das Berufsbeamtentum oder die kommunale Selbstverwaltung im deutschen Recht einen durch Jahrzehnte gefestigten und gestalteten Inhalt haben, der in seinen wesentlichen Zügen von der Verfassung vorausgesetzt und gewährleistet wird, so verbindet sich mit dem politischen Asyl als Einrichtung

---

1) Klein S. 20; Thormann S. 35.
2) vgl. Klein S. 171.
3) Thormann S. 45 zu Anm. 222 führt das Asylrecht in der Aufzählung der Einrichtungsgarantien allerdings nicht auf.

des Staates ebenfalls ein in groben Zügen feststehender Inhalt, der in der verfassungsmäßigen Garantie wieder aufgenommen worden ist .Diese schließt aber nicht aus,daß der Inhalt der Einrichtung zeitweiligen Schwankungen unterworfen ist oder durch dieselbe Verfassung gar einen wesentlichen Zusatz erhält , wie etwa die Einrichtung der Ehe durch die vom Verfassungsgeber geforderte Gleichberechtigung .Wenn daher auch das Asylrecht durch Artikel 16 GG einen neuen Akzent erhält,spricht dies doch nicht gegen eine institutionelle Garantie des politischen Asyls in Artikel 16 GG. Die Gewährleistung der Einrichtung hat außerdem ihre Bedeutung darin,daß gesetzliche Einschränkungen eng und andere Bestimmungen nun so auszulegen sind,daß das geschützte Institut nicht gefährdet oder beeinträchtigt wird.[1)]

Etwaige Verwirkungen des Asylrechts gemäß Artikel 18 GG können in keinem Fall dazu führen,die Einrichtung des politischen Asyls nach der Verfassung generell anders als auf verfassungsänderndem Wege aufzuheben oder einzuschränken.

Wie sich alle institutionellen Garantien zunächst aus bestimmten historischen Gründen ,z.B. aus der Besorgnis vor bestimmten Gefahren,erklären,die man wegen bestimmter geschichtlicher oder politischer Ereignisse und Erfahrungen befürchtet,[2)] findet auch die Gewährleistung des politischen Asyls ihren Grund in den mannigfachen politischen Verfolgungen während der Zeit vor 1945 in Deutschland selbst und in den Erfahrungen mit autoritären und totalen Regierungen. Die verfassungsmäßige Verankerung soll auch bei dem politischen Asyl dazu dienen,der künftigen Rechtsentwicklung auf diesem Gebiet den Weg zu bahnen und Rahmen und Richtung im voraus festzulegen .

In jedem Fall der zwischenstaatlichen Rechtshilfe ist daher Artikel 16 GG zu beachten .

---

1) vgl.Klein S. 153/154 .

2) vgl.Klein S. 128/129 .

Darüber hinaus fordert die verfassungsmäßige Gewährleistung Gesetzgebung ,vollziehende Gewalt und Rechtsprechung auf,den politisch Verfolgten zufolge ihrer verfassungsrechtlichen Sonderstellung auch eine bevorzugte Behandlung gegenüber anderen Asylsuchenden zu gewähren,deren Aufnahme und Anerkennung nach der Asylverordnung erfolgt .

Der Rechtsgehalt des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG braucht sich jedoch nicht in einer institutionellen Garantie zu erschöpfen. Es wird anerkannt[1],daß solche Garantien subjektive Rechte nicht ausschließen, so daß neben der Institution auch subjektive Rechte gewährleistet sein können . Ihr Nebeneinanderstehen in einer Bestimmung ist durchaus möglich . Beiden Elementen der Bestimmung kann dann eine gleichwertige Rolle zustehen,von der Formulierung ganz zu schweigen, in der die institutionelle Garantie und Grundrechte verknüpft sein können .

Auch die Bejahung einer institutionellen Garantie in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG hindert daher nicht die weitere Prüfung auf den subjektiven Rechtsgehalt .

3. Völkerrechtliche Bedenken gegen die Annahme eines subjektiven Anspruchs auf Asyl

Ein anderes Hindernis stellt sich jedoch oft der Anerkennung des Asylrechts als eines subjektiv-öffentlichen Rechts in der Literatur entgegen .
Einige Verfasser führen in diesem Zusammenhang aus, der Grundgesetzgeber habe bei der Behandlung des Asylproblems nicht weitergehen wollen als das allgemeine Völkerrecht.[2]

Dieser Gesichtspunkt ist auch in der Frage nach dem Rechtscharakter des Asylrechts von Bedeutung.Denn da das allgemeine Völkerrecht keinen Asylanspruch des einzelnen kennt,vielmehr dem Staat über die Gewährung eines menschenwürdigen Daseins an jeglichen Fremden

---

1)vgl.Klein S. 55 ;Thormann S. 37 .
2)Meyer S. 92 ;Grützner S. 598 .

hinaus freie Hand in der Behandlung des Ausländers läßt,könnte hieraus geschlossen werden,daß Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG dem politisch Verfolgten eines anderen Landes kein Grundrecht auf Asyl einräumt .

Allerdings hatte der Vorschlag des Redaktionsausschusses[1] zum damaligen Artikel 4 gelautet:"Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts." Dazu hatte Dr.von Mangoldt aber ausgeführt[2],daß im Völkerrecht die Abgrenzung des politischen Delikts sehr umstritten sei;man solle deshalb nicht mehr tun wollen ,als im Völkerrecht bestimmt sei.

Die Wendung "im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts" bezog sich demnach in erster Linie auf eine Bestimmung des politisch Verfolgten,nicht aber auf den Rechtscharakter des Asylrechts .Die Bezugnahme auf das allgemeine Völkerrecht wurde schließlich nicht im Hinblick auf Artikel 25 GG fallengelassen,sondern weil Dr.Schmid hieraus Komplikationen für den Zulieferungsverkehr zwischen der Ostzone und den Westzonen vorauszusehen glaubte.[3]

Zudem wird nach dem Fortfall dieser Wendung auch durch Artikel 25 GG nicht das gesamte allgemeine Völkerrecht dem innerstaatlichen Recht inkorporiert,sondern nur die allgemeinen Regeln des Völkerrechts.
Eine Kollision mit dieser Bestimmung kann deshalb nicht eintreten,weil es eine allgemeine völkerrechtliche Regel des Inhalts nicht gibt,daß politisch Verfolgte innerstaatlich keinen Asylanspruch haben dürfen .Damit erledigt sich dieser Streit .

Grundsätzlich ist dazu zu bemerken,daß die notwendige Berücksichtigung völkerrechtlicher Gedanken in der

---

1)4.Sitzung des Grundsatzausschusses vom 23.9.1948, Protokoll S. 37 (in Kurzprotokolle des Parlamentarischen Rates Bonn 1948/49).
2)wie Anm.1 .
3)wie Anm.1 .

Untersuchung zum Asylrechtscharakter naturgemäß mancherleit Gefahren mit sich bringt .
Oft wird nicht streng genug unterschieden zwischen den völkerrechtlichen Normen,die über die Stellung der Ausländer bestehen und die Staaten untereinander verpflichten,und den innerstaatlichen Normen,die unmittelbar den Fremden bestimmte Rechte einräumen und Pflichten auferlegen .

Kraft des völkerrechtlichen Fremdenrechts genießen auch politisch Verfolgte wie alle übrigen Ausländer im Zufluchtsstaat ein Mindestmaß an Rechten,unter denen aber ein Asylanspruch nicht anzutreffen ist und nie anzutreffen sein wird,da es das Wesen des Fremdenrechts ist,nur Mindestgarantien zu geben .[1)]

Man geht aber fehl,wenn man das Asylrecht gerade der politisch Verfolgten nur unter diesem Gesichtspunkt des völkerrechtlichen Fremdenrechts und seines generellen Fremdenasyls sieht. Eine solche Betrachtungsweise ergibt ein falsches Bild vom Asylrecht,soweit es die politisch Verfolgten betrifft. Das Asylrecht dieser Personengruppe ist von Verfassungs wegen von dem allgemeinen Fremdenasyl zu unterscheiden,wie auch schon länger die politischen Verbrecher und politisch Verfolgten eine besondere Gruppe der auslandischen Flüchtlinge sind und gesondert behandelt werden.

Dieser geschichtlichen Sonderstellung werden Artikel 16 GG und § 3 DAG gerecht,wobei § 3 DAG Ausdruck der völkerrechtlichen Gewohnheit ist .

Worin drückt sich aber innerstaatlich eine vom Völkerrecht geforderte rechtliche Sonderstellung der politisch Verfolgten besser aus gegenüber den aus anderen Gründen Asylsuchenden als darin,daß ihnen innerstaatlich ein Asylanspruch gegeben wird? Eine Asylgewährung im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts ist also nicht gleichbedeutend mit einer restriktiven und grundrechts-

---

1)vgl.Verdroß S. 362 ff.

feindlichen Einstellung zum innerstaatlichen Asylrecht , wie behauptet werden könnte.

Hinzu kommt,daß durch Artikel 25 alle allgemeinen Regeln des Völkerrechts in das Bundesrecht inkorporiert werden. Eine solche allgemeine Regel ist auch die der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte[1].

Nichtauslieferung und Asyl stehen aber in einem engen Zusammenhang bei politisch Verfolgten,dem Personenkreis potentieller Auslieferungsersuchen .

Die Inkorporation der völkerrechtlich verpflichtenden Regel der Nichtauslieferung in das innerstaatliche Recht muß dieser staatlichen "Pflicht"[2] in Ermangelung des völkerrechtlichen Gegenüber und Spannungsverhältnisses internationaler Beziehungen notwendig ein anderes Zuordnungsobjekt geben,nämlich den politisch Verfolgten. Somit läßt sich aus Artikel 25 GG eher ein subjektives Recht auf Asylgewährung herleiten als eine einschränkende Auslegung des Asylrechts .

Der Satz von der Erzeugung der Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes kann nur so aufgefaßt werden,daß sich auch die politisch Verfolgten im Bundesgebiet zu ihrem Schutz auf die Regel der Nichtauslieferung stützen können.[3] Ob es sich bei diesen durch das Verfassungsrecht dem Einzelnen eingeräumten Rechten wirklich um subjektive Berechtigungen oder bloße Destinationen handelt,soll hier offen bleiben . Beide Möglichkeiten liegen aber im Rahmen der in Artikel 25 GG ausgesprochenen innerstaatlichen Wirkung völkerrechtlicher Regeln .
Das allgemeine Völkerrecht steht jedenfalls einem innerstaatlichen Grundrecht auf Asyl im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts nicht im Wege .

---

1) von Mangoldt-Klein S. 677;Meyer S. 1o2/1o3 ; vgl. Scupin S. 18o :"Die in der Deklaration (MRE) aufgeführten Menschenrechte (also auch Artikel 14) sind als Ausdruck allgemeiner Völkerrechtsregeln zu werten".
2) Von einer Grundpflicht der Staaten kann keine Rede sein.Es handelt sich um verpflichtende Regeln,die sich aus der Koexistenz der Staaten ergeben . vgl. Menzel S. 2o8 .
3) Kraus S. 226 .

4. Destination oder subjektives Recht

Nachdem bereits zweimal[1] in unseren Erörterungen die Rechtsform der Destination als Abgrenzungsgesichtspunkt in den Blick kam, soll sie auf ihre Anwendbarkeit auf das Asylrecht und seinen Rechtscharakter untersucht werden; sie ist dem Wortlaut und dem Wesen des allgemeinen Asyls nahe .

Diese Form einer öffentlich-rechtlichen Berechtigung liegt immer dann vor, wenn ein Subjekt öffentlicher Verwaltung verpflichtet ist, eine unbestimmte Vielheit von Personen zu begünstigen, die Auswahl des konkret zu Begünstigenden und die Art der Begünstigung aber seinem Ermessen anheimgegeben ist.[2]
Auch das Asylrecht politisch Verfolgter könnte in diesem Sinne ausgelegt werden. Für den einzelnen Verfolgten bedeutete dann dies nur die Berechtigung (Reflexrecht)[3], darauf zu dringen, daß der Zufluchtsstaat als der Verpflichtete seine Befugnisse derart ausübt, daß der Einzelne nicht durch fehlerhaftes Ermessen oder aus sonst rechtswidrigen Gründen vom Asyl ausgeschlossen oder im Genuß des Asyls beeinträchtigt würde. Dem Asylsuchenden stände also nicht ein materiell - rechtlicher Leistungs- und Unterlassungsanspruch zu, sondern er hätte nur einen formell-rechtlichen Anspruch auf Einhaltung der zu seinen Gunsten erlassenen Gesetze und auf fehlerfreien Ermessensgebrauch . Solche Abwendungsansprüche könnten etwa gesehen werden in den Bestimmungen der §§ 15 Absatz 2 und 29 Absatz 1 DAG .

---

1) s.S. 42 und S.48 .
2) Wolff § 43 II (S. 239) .
3) vgl. Forsthoff S. 175 .

Mit der Destination wäre dem politisch Verfolgten nicht eine volle subjektive Berechtigung, sondern nur ein rechtliches Korrektiv für den Fall in die Hand gegeben, daß die Staatsgewalt sich etwas außerhalb der Legalität bewegte. Wichtig aber ist, daß die Entscheidung, ob dem Einzelinteresse der begünstigten Zivilperson gegenüber den vom Hoheitssubjekt wahrzunehmenden Interessen der Vorzug zu geben ist, bei der Destination negativ, d.h. zugunsten der allgemeinen und öffentlichen Interessen, ausfällt. Dem Wesen nach gestattet sie daher im Konfliktsfall dem Staat, einzelnen politisch Verfolgten ein dauerhaftes Asyl zu verweigern oder einzuschränken, sofern ein öffentliches Interesse nicht rechtswidriger Art, wie etwa Schwierigkeiten bei der Unterbringung, finanziellen Unterstützung, Eingliederung in das soziale Gefüge, Arbeitsbeschaffung, etc. es geböte, von sonstigen innen- oder außenpolitischen Schwierigkeiten abgesehen.

Letztlich kommt es daher für die Frage, ob Artikel 16 GG nur objektives Recht oder auch ein subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl enthält, nicht so sehr auf formale Kriterien, sondern darauf an, ob Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG eine Verpflichtung des Staates deshalb gesetzt hat, weil er das Interesse der politisch Verfolgten an einer menschenwürdigen Zuflucht den allgemeinen öffentlichen Interessen für vorzugswürdig gehalten hat.[1] Nur von einer Auslegung, die auf diese Interessenabwägung eingeht, kann die Antwort erwartet werden, ob der Rechtscharakter des Asyls als volle subjektive Berechtigung oder bloße Reflexwirkung objektiven Rechts aufzufassen ist.

Diese Abwägung wird dadurch erleichtert, daß die grundsätzlichen Wertvorstellungen des Verfassungsgebers bekannt sind und im Grundgesetz Ausdruck gefunden haben.

---

1) Wolff § 43 I (S. 236); vgl. auch Seiwerth S. 101: "die für die Entstehung von Individualinteressen entscheidende Frage, ob die nachfolgenden Grundrechtssätze der Befriedigung von Individualinteressen bestimmt sind, ebenso wie die weitere Voraussetzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts, daß der so bewußt und gewollt Begünstigte ihre Befolgung soll verlangen dürfen .. " .

Allein das Wort Grundrecht hat im Grundgesetz zum Unterschied von der Weimarer Verfassung ein aktuelleres Profil erhalten . Es soll unmittelbar geltendes Recht sein,auf Grund dessen auch jeder einzelne Bewohner unseres Landes vor den Gerichten soll Klage erheben können.[1] Dies kommt auch in Artikel 19 Absatz 4 GG zum Ausdruck .

Dem Geiste,in dem Artikel 16 GG konzipiert wurde,entspricht am besten eine in personeller und rechtlicher Hinsicht weite Auslegung ; denn dieser Artikel wollte der besonderen Notlage Rechnung tragen ,daß in einer Reihe von Staaten zur Durchsetzung und Sicherung politischer und gesellschaftlicher Umwälzungen die Staatsgewalt in einer Weise eingesetzt wird,die den Grundsätzen der Menschlichkeit und freiheitlichen Demokratie widerspricht.[2] Einer solchen Not kann nicht mit engen Tatbeständen abgeholfen werden.Die den politisch Verfolgten widerfahrene oder drohende Behandlung erfordert eine großzügige Asylregelung .

Die Interessen der Bundesrepublik stehen hierzu nicht einmal im Gegensatz .Soll das Bekenntnis des Staates zur Menschenwürde und zu vorstaatlichen Rechten des Einzelnen -gleich welcher Nation und Herkunft - nicht ein Lippenbekenntnis sein durch die Beschränkung auf Deutsche,muß auch dem Fremden ein sicherer Status eingeräumt werden,der ihm auf dem Boden der Bundesrepublik Schutz vor weiterer Verfolgung garantiert . Zudem verwirklicht der Staat mit einer Grundrechtsgewährung an Verfolgte das Bestreben der Vereinten Nationen,wie es in Artikel 14 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung deutlich wurde .[3] Die Bundesrepublik reiht sich damit ein in den Kreis der modernen Kultur-und Rechtsstaaten.

Auch sollte bei dieser Überlegung nicht zuletzt der Gedanke eine Rolle spielen,daß politisch Verfolgte - wie es Kluit 1829 formulierte[4] - im Gastland meist gute und nützliche

---

1)von Mangoldt-Klein S. 81/82 ;Seiwerth S. 101 ;Thormann S. 10 .
2)BVerfGE 9,174 ff.(179).
3)vgl.Bolesta-Koziebrodzki S. 75 .
4)Kluit S. 82 .

Bürger sind und in der Regel keine Gefahr für den Zufluchtsstaat von ihnen ausgeht,so daß gewöhnlich auch die Befürchtung unbegründet ist,das Asyl leiste einer Ansammlung von Verbrechern auf dem Bundesgebiet Vorschub.

Weiter hat eine großzügige Gewährung politischen Asyls für die Bundesrepublik den Vorteil,daß das Asyl zu einer politisch neutralen Institution wird. Der Staat wird einer Stellungnahme zu den politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Nachbarstaaten enthoben ,und ein Übergriff der politischen Wirren des Auslands auf das Gebiet des Bundesrepublik wird ebenfalls vermieden werden können .

Schließlich hat das verständliche Interesse der Bundesrepublik zu verhindern,daß Feinde der freiheitlich - demokratischen Rechtsordnung unter Mißbrauch des ihnen gewährten Asyls die Ordnung unseres Staates umzustürzen versuchen,ihren Niederschlag in der Regelung des Artikels 18 GG gefunden .Es wäre vielleicht praktischer gewesen,hätte der gestellten Aufgabe einen schlechten Dienst aber erwiesen,wenn in Hinsicht auf solche Aus - nahmefälle das Asylrecht von vornherein mit Einschränkungen versehen worden wäre . Indem man aber keine anderen Bedingungen für die Asylgewährung stellte und den Ausspruch der Verwirkung nicht etwa einer Verwaltungsbehörde oder politisch verpflichteten Instanz , sondern dem höchsten Gericht überwies,bot sich eine neue Gelegenheit zu zeigen,welcher Wert dem Asylrecht beigemessen wurde und noch beizumessen ist .

Einen besonderen Hinweis auf den Grundrechtscharakter des Asylrechts gibt weiter § 9o BVGG,[1] das dem Träger eines Grundrechts bei Grundrechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt die Verfassungsbeschwerde eröffnet . Mit Fug und Recht läßt sich schließlich nicht nur der Wortlaut des Artikels 18 GG heranziehen; die Verwirkung hat das Vorliegen einer subjektiven Rechtsgarantie zur

---

1)BGBl.I (1951) S. 243 .

Voraussetzung . So kann von einer Selbstinterpretation des Grundgesetzes in bezug auf den Grundrechtscharakter des Asylrechts gesprochen werden .

c. Das Asylrecht als staatsgesetzliches Grundrecht eigener Art

Mit der Anerkennung des Asylrechts als Grundrecht im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts ist aber noch wenig über die besondere Art des Asylgrundrechts gesagt.

Soweit festgestellt werden kann, bringen Literatur und Rechtsprechung das Asylrecht nicht mehr in Verbindung mit den überstaatlichen Rechten, die in Artikel 1 Absatz 2 GG als dem Gesetzgeber vorgegeben bezeichnet werden. Es läßt sich lediglich Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (MRE) heranziehen, nach dem jeder Mensch das Recht hat, in anderen Ländern Zuflucht vor Verfolgung zu suchen und zu finden .[1] Mit diesem Satz ist jedoch nach richtiger Anschauung [2] nur ein Postulat und eine Empfehlung für künftige staatliche und überstaatliche Asylregelungen ausgesprochen .Auf ein überstaatliches Recht wurde nicht angespielt.[3]

Dafür, daß es sich beim Asylrecht um ein überstaatliches Recht handelt, könnten aber zwei Gründe sprechen :

Der eine ist der ,daß bereits das frühliberale "Glaubensbekenntnis" das Asylrecht wegen politischer Delikte enthalten hatte.[4]
Der andere, weniger formale Grund entspringt der Überlegung, daß sich das Asylrecht gegen einen fremden Staat

---

1) vgl. Accioly S.289 .
2) von Mangoldt-Klein S. 678; Coursier in "Integration" 1957 S. 4 ; Veiter in "Integration" 1957 S. 4o ; Klein, Konvention S. 151 .
3) a.M. Baumann S. 529/53o , der den Bestimmungen der MRE "teilweise "einen vorstaatlichen Charakter beimißt, ohne aber Artikel 14 ausdrücklich zu erwähnen .
4) s.oben S.7 zu Anm.2 .

richtet, also ein Spannungsverhältnis zwischen staatlichem Recht und einem überstaatlichen Rechtsbereich aufzeigt.

Die ursprünglichen Grund- und Freiheitsrechte vorstaatlicher Art zielen ihrem Inhalt nach auf die Unterlassung staatlicher Eingriffe in eine als vorstaatlich angesehene Freiheitssphäre des Einzelnen. Sie sind in erster Linie gegen den Staat und seinen Totalitätsanspruch gegenüber seinen Bewohnern gerichtet,[1] möchten mithin den Staat im Staat zurückdrängen, sich gegen die Verstaatlichung des Privatlebens wehren und dem Einzelnen einen Raum privater Autonomie gewährleisten, in dem kraft allgemeiner Anschauung jede Regelung des Staates zu unterbleiben hat.

Das Asylrecht deckt sich aber nicht mit diesen Forderungen. Es steht nicht so sehr im Zeichen eines innerstaatlichen Spannungsverhältnisses. Der Asylsuchende ist Wanderer zwischen den Staaten. Schon auf Grund dieser Unterscheidung darf das Asylrecht nicht in eine Reihe gestellt werden mit den übrigen Freiheitsrechten. Ein Asylrecht als Forderung des Einzelnen an den Staat kommt ihnen zwar nahe, als Forderung eines Ausländers gegenüber einem fremden Staat steht es aber nicht mehr in Einklang mit ihnen. Daß ein Staat den Bereich, der seiner Regelung unangefochten unterliegt (Paßwesen, Grenzverkehr, Einwanderung etc.), von sich aus derart einschränkt, daß er dem fremden politisch Verfolgten ein Grundrecht auf freien Zutritt zum Staatsgebiet, auf Aufenthalt und Schutz vor weiterer Verfolgung zugesteht, übersteigt den vorstellbaren Inhalt eines Freiheitsrechts im Sinne eines Abwehrrechts des Einzelnen.

Und doch enthält Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG ein "Freiheitsrecht". Es gibt dem Asylsuchenden mit dem Grundrecht die Bescheinigung in die Hand, frei und exempt zu sein vom Exclusions-, Expulsions- und Extraditionsrecht des Staates.[2]

---

1) Seiwerth S. 19
2) Franz S. 56 ff. (S. 58)

Darum aber geht es letztlich, ob der Staat dem politisch Verfolgten das Grundrecht auf Asyl von sich aus gewährt, oder es aber kraft einer höheren Norm anerkennt und anerkennen muß.

Eine solche Norm ist nicht im Naturrecht zu suchen. Sie entstammt vielmehr den internationalen Beziehungen. Ein völkerrechtliches Grundrecht des Einzelnen auf Asyl ist zwar noch nicht anerkannt,[1] jeder Staat ist aber kraft der völkerrechtlich verpflichtenden Regel gehalten, politisch Verfolgten Schutz vor Auslieferung und weiterer Verfolgung zu gewähren. Die internationale Regel des Auslieferungsverbots reflektiert das Asylrecht wegen politischer Delikte. Wenn nun die Bundesrepublik über ihre internationale Verpflichtung zur Nichtintervention hinaus dieser verpflichtenden Regel zugunsten Asylsuchender ein Grundrecht entsprechen läßt, verleiht sie diesem Personenkreis mehr als das, was Gegenstand eines Freiheitsrechtes sein könnte.

Angesichts eines solchen Grundrechts wird die übliche Einteilung in Freiheits- und in Forderungsrechte unbrauchbar. Allenfalls ist das Asylrecht eine Art völkerrechtliches Freiheitsrecht und zugleich innerstaatliches Forderungsrecht, soweit es die Aufnahme, Unterbringung, Eingliederung des Fremden in das soziale Gefüge des Aufenthaltsstaates und seinen Schutz vor weiterer Verfolgung betrifft.

Die staatsgesetzliche Charakterseite des Asylgrundrechts wird noch deutlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, daß dem natürlichen Expansionsdrang des Staates nach innen die natürlichen Freiheitsrechte des Einzelnen entsprechen, der Wohlstand, das Wohlergehen und der Schutz aller Bewohner einschließlich der Fremden aber nur mit positiven staatlichen Regelungen und Maßnahmen, nicht allein mit dem Gewährenlassen der Einzelnen zu erreichen ist. So kann

---

1) vgl. aber die Erörterungen de lege ferenda bei Lauterpacht in Annuaire II S. 2oo, ebenso Barbosa de Magalhaes a.a. O., S. 2o1; Coursier in " Integration" 1957 S. 5; Jessup S. 15.

auch der Schutz vor politischer Verfolgung innerhalb des Zufluchtstaates nicht auf der Anerkennung eines Freiheitsrechtes allein beruhen.
Durch die Gewährung des positiven Statusrechts[1] wird über die Freiheitssphäre hinaus dem einzelnen Verfolgten auch ein Mindeststatus menschlicher Existenz gewährleistet,[2] da weder das Bild des hungrigen Freien noch das des satten Sklaven dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht.

IV. T e i l

Inhalt und Reichweite des Asylrechts

1. Der Begriff des Asylrechts im Völkerrecht und im Grundgesetz

Mancherlei Hindernisse sind auf dem Wege, das Asylrecht nach Artikel 16 GG seinem Begriff und Inhalt nach zu bestimmen.

Das Grundgesetz selbst definiert das Asylrecht nicht. Aus dem Völkerrecht kann aber auch nicht ohne weiteres eine Bestimmung hergeleitet werden, denn dieses kennt zwar den Ausdruck "Asylrecht" (droit d'asile, right of asylum), es herrscht jedoch keine Einmütigkeit, was darunter zu verstehen ist.

Zunächst kann man sogar feststellen, daß im Völkerrecht nicht nur ein Asylbegriff besteht, sonderen deren mindestens drei, die nach Ort und Zeit des Asyls zu unterscheiden sind;

---

1) vgl. von Mangoldt-Klein S. 477.
2) Wernicke in BK Erl. II 4 c spricht von einer evtl. "Verpflichtung zur Versorgung". vgl. Seiwerth S. 26: "Denn ohne Freiheit von materieller Not läßt sich die Freiheit der Person nicht entfalten, deren Ausübung nicht zuletzt von den sozialen Bedingungen der menschlichen Existenz abhängt."

a) das diplomatische Asyl für politische Flüchtlinge und Verbrecher in fremden Gesandtschaften,

b) das Asyl in Kriegszeiten in unbeteiligten Ländern und

c) das sog. neutrale Asyl oder Auslieferungs-Asyl und politische Asyl.

Die internationale Verständigung wird noch dadurch erschwert, daß das engliche right of asylum das sog. interne Asyl meint, das die diplomatischen Vertretungen sowie die Kriegs- und Staatsschiffe auf fremdem Gebiet politischen Flüchtlingen gewähren können.[1] Nach der französischen Terminologie umfaßt aber das Asylrecht das Gewähren von Schutz sowohl auf dem eigenen Staatsgebiet wie auch, im Fall des diplomatischen Asyls, auf fremdem Boden.[2]

Über diese Unterschiede hinweg hat das Institut für Internationales Recht auf seiner Tagung in Bath 1950 in dem Entwurf einer Asylkonvention das Asyl allgemein definiert als den Schutz, den ein Staat einem zufluchtsuchenden Menschen auf seinem Gebiet oder an einem Ort im Machtbereich seiner Organe außerhalb seines Gebietes gewährt.[3]

Eine solch umfassende Lösung ist für die Auslegung des Artikels 16 GG nur beschränkt von Nutzen, da sich diese Grundrechtsbestimmung nicht mit dem allgemeinen Fremdenasyl befaßt, sondern nur das Asylrecht politisch Verfolgter verfassungsmäßig gewährleistet.

Der obige Vorschlag hat auch insofern eine Einschränkung zu erfahren, als das Asylrecht nach Artikel 16 GG nur das sog. neutrale Asyl für fremde politisch Verfolgte innerhalb des Bundesgebietes meint. Der diplomatische Schutz und das Asyl in Kriegszeiten sind nicht Gegenstand der Regelung des Artikels 16 GG und daher auch nicht unserer Untersuchung.

---

1) Lange S. 12
2) Lange a.a.O.; Annuaire I S. 137;
3) Annuaire II S. 389; vgl. Lange S. 13

Nach dieser personellen und sachlichen Abgrenzung läßt sich das Asylrecht politisch Verfolgter in der Bundesrepublik Deutschland im objektiven Sinne bestimmen als der Inbegriff der Regeln, die das Asylrecht politisch Verfolgter betreffen.[1)]

Im subjektiven Sinn ist darunter zu verstehen der Anspruch des politisch Verfolgten, im Bundesgebiet Schutz vor drohender oder weiterer politischer Verfolgung durch einen anderen Staat zu finden.[2)]

2. Positive Hilfsmaßnahmen des Staates

Dieser Schutz besteht zeitlich zunächst in der Aufnahme und sicheren Unterbringung des verfolgten Flüchtlings.[3)] Ob das Asylrecht gemäß Artikel 16 GG darüber hinaus positive Maßnahmen fürsorgerischer Art enthält, ist umstritten. Franz[4)] ist der Meinung, das Grundgesetz habe nur das Recht auf Asyl, nicht aber auch das Recht im Asyl regeln wollen. Beide Dinge werden sich aber heute nicht mehr eindeutig trennen lassen, wo der politisch Verfolgte in der Regel mittellos und ohne jede Hilfe ist.[5)]

Artikel 16 GG enthält vor allem für den Fall ein positives Forderungsrecht für den Verfolgten und verpflichtet die Bundesrepublik zum schützenden Eingreifen, wenn die Existenz und der Aufenthalt des Verfolgten im Bundesgebiet durch Maßnahmen des verfolgten Staates bedroht sind, seien diese direkter oder indirekter Art (drohende Verschleppung, Terrorakte zur Einschüchterung, Druck auf zurückgebliebene Angehörige, etc.).

---

1) Lange S. 11; von Mangoldt-Klein S. 503
2) von Mangoldt-Klein a.a.O.
3) von Mangoldt-Klein a.a.O.
4) Franz S. 59
5) vgl. Bolesta-Koziebrodzki S. 73/74

3. Das Recht des freien Grenzübertritts

Daß der durch einen anderen Staat politisch Verfolgte in der Bundesrepublik eine Zuflucht und den erbetenen Schutz findet,darf auch nicht davon abhängen,ob er die Grenzen der Bundesrepublik legal oder illegal überschreitet.
Meist werden die Flüchtigen gerade zu den illegalen Grenzgängern gehören. Diese Erfahrung läßt es als widersinnig erscheinen[1], Personen, die das ihnen verfassungsmäßig zustehende Grundrecht auf Asyl in Anspruch nehmen wollen,noch wegen illegalen Grenzübertritts zu bestrafen .
Aber dem Gesuch um politisches Asyl geht nicht notwendig immer ein Paßvergehen (§§11,1 Paßgesetz)[2] voraus. Häufig wird auch ein legaler Besuch in der Bundesrepublik zu einem "Abspringen" und Asylersuchen benutzt, um einer drohenden Verfolgung bei der Rückkehr zu entgehen.

Man kann deshalb auch nicht davon ausgehen,daß ein illegaler Grenzübertritt eines politisch Verfolgten gar nicht unter das Paßgesetz fällt.Eine andere Frage ist,ob nicht die Bestrafung aus besonderen (Rechtfertigungs -oder Entschuldigungs-)Gründen entfällt .
Meyer[3] nimmt bei einem illegalen Grenzübertritt eines politisch Verfolgten einen Notstand als Entschuldigungsgrund an.Man könnte auch an einen übergesetzlichen Notstand denken . Die richtige Lösung dürfte sein,in Artikel 16 GG ein Recht auf freien Grenzübertritt zu sehen.Wer als politisch Verfolgter illegal die Grenze zur Bundesrepublik überschreitet,hat zwar den Schein des Unrechts (nach dem Paßgesetz) zu tragen,er ist aber durch Artikel 16 GG gerechtfertigt . Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG enthält einen Rechtfertigungsgrund in Hinsicht auf §§ 1,11 des Paßgesetzes .

---

1)vgl.Grützner S. 595 .
2)Gesetz über das Paßwesen vom 4.März 1952 (BGBl. I S. 290)
3)Meyer in MDR 1953 S. 536 .

Mit der Anerkennung als politisch Verfolgter sind daher auch alle Bestrafungen wegen illegalen Grenzübertritts vom verfolgenden Staat her hinfällig .Dies bestimmt Artikel 31 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.Juli 1951[1] schon für diesen Personenkreis .

Voraussetzung ist allein,daß der Geflohene seine politische Verfolgung den zuständigen Behörden glaubhaft machen kann, sei es,daß er bereits unter einer solchen Verfolgung gelitten hat oder bei einer Rückkehr ihm diese Verfolgung bevorstünde .[2] Jede nicht auszuschließende Möglichkeit einer politischen Verfolgung und jeder Zweifel müssen sich zunächst zugunsten des Geflohenen auswirken . Die allein durch die Flucht zum Ausdruck gebrachte mangelnde Bereitschaft der Unterordnung unter den staatlichen Machtanspruch reicht zur Annahme einer politischen Verfolgung aus,wenn dieser Anspruch mit Mitteln durchgesetzt wurde,die den Betroffenen zur Preisgabe seiner Heimat und Existenz um der Wahrung freiheitlicher Güter willen zwingen .[3]

4. Die Nichtauslieferung

Die heute vielfach im Vordergrund stehenden Einzelfragen der Unterbringung und Fürsorge lassen es leicht vergessen, daß alle staatlichen Schutz-und evtl.Fürsorgemaßnahmen nur Ausstrahlungen der Verweigerung eines möglichen Auslieferungsersuchens sind.

Der negative Kern des positiven Grundrechts auf Asyl ist das Auslieferungsverbot wegen politischer Delikte .

---

1)engl.Text des Abkommens s.Schätzel/Veiter S. 322ff (334).
2)vgl.Franz S. 71; es müßte der Nachweis oder die allgemeine Erfahrung genügen,daß der Flüchtige in seinem Land nicht mehr leben kann,weil er durch das politische System seiner Freiheit,seines Lebens oder seiner Güter beraubt würde. Vgl. Grützner S. 597 .
3)Franz S. 69 ;s.auch Antalovsky in "Integration" 1957 S.12/13 .

Kraft der Regel zwischenstaatlicher Rechtshilfe,in Strafsachen wegen politischer Delikte nicht auszuliefern, ist es nicht üblich,daß die Behörden eines Landes ,auf dessen Gebiet sich der politisch Verfolgte befindet ,den Verfolgten den Behörden des verfolgenden Staates zur Durchführung einer gegen ihn gerichteten Strafverfolgung überantworten.

Die deutschen Behörden haben in erster Linie zu prüfen, ob die Tat,die die Auslieferung veranlassen soll,eine politische ist .Politische Taten sind im Absatz 2 des § 3 DAG erschöpfend aufgezählt.

Der Grundsatz der Nichtauslieferung politisch Verfolgter bedingt gleichzeitig eine Untersuchung,ob nicht ein zur Last gelegtes gemeines Delikt in Wirklichkeit nach der Auffassung der deutschen Behörden eine Zusammenhangstat ist,die wie die politische Tat nach § 3 DAG asylwürdig macht . Die Zusammenhangstat muß in einer inneren Zweckbeziehung zu einer begangenen,mindestens aber in dem Sinne geplanten politischen Tat stehen,daß der Verfolgte mit deren Begehung rechnen konnte .[1)]

Die Entscheidung,ob einem Auslieferungsersuchen stattgegeben werden soll oder nicht ,hängt heute aber nicht mehr allein von der Frage ab,ob das vorgeschobene gemeine Delikt in Wirklichkeit eine Zusammenhangstat ist . Die neuere Rechtsprechung [2)] und Literatur[3)] sind der Ansicht,daß ein Auslieferungsersuchen auch dann abgelehnt werden muß ,wenn erkennbar ist ,daß mit oder neben der Strafverfolgung politische Zwecke erreicht werden sollen oder der Ausgelieferte außerhalb eines Strafverfahrens mit Maßnahmen zu rechnen hat,die überwiegend durch eine politische Zielsetzung bestimmt sind.

---

1)Meyer S. 95 .
2)BVerfGE 9 S. 174 ff (181).
3)Lange S. 1o ;Wengler S. 9

Die Zusicherung des verfolgenden Staates ,daß der Spezialitätsgrundsatz beachtet werde,wonach der Ausgelieferte in dem Staate,an den er ausgeliefert wird,ohne die Zustimmung der Bundesrepublik wegen einer vor der Auslieferung begangenen Tat ,für welche die Auslieferung nicht bewilligt worden ist,zur Untersuchung gezogen oder bestraft wird,ist in einem solchen Fall keine genügende Garantie, da sie sich nur auf strafrechtliche Sanktionen bezieht . So erscheint jede Auslieferung wegen eines rein kriminellen Delikts problematisch,wenn in den ersuchenden Staaten das Strafrecht im Sinne der politischen Ideologie dieses Staates oder eines Staatenblocks ausgestaltet ist und auch Verwaltungsmaßnahmen im Dienst dieser Ideologie stehen .

Diese Politisierung eines gemeinen Delikts ,sei es eines Steuervergehens,einer Wirtschaftsstraftat oder gar eines einfachen Diebstahls,macht das Delikt in der Beurteilung durch die deutschen Behörden und Gerichte zwar noch nicht zu einer politischen Tat oder Zusammenhangstat. Doch erfordern die außerstrafrechtlichen Sanktionen,deren Ausmaß und Umfang im wesentlichen von politischen Gesichtspunkten des verfolgenden Staates bestimmt werden,ihre Berücksichtigung bei einer evtl. Auslieferung .

Alle diese Erwägungen,auf die § 3 DAG keine ausreichende Antwort gibt,haben in der Bundesrepublik schon bald nach der Schaffung des Artikels 16 GG zu der Frage geführt, ob dieses Grundrecht sich inhaltlich mit der Regelung des § 3 DAG deckt oder ob es über den Rahmen des § 3 DAG hinausgeht.

5. Die Erweiterung des § 3 DAG durch Artikel 16 GG und der Begriff des politisch Verfolgten

In einer Stellungnahme zu dem Fall Lestrel[1] vertrat der

---

1) BGH St 3, 392

Oberbundesanwalt[1] die Auffassung, Artikel 16 GG erweitere das Auslieferungsverbot des DAG mindestens auch auf solche unpolitische und an sich die Auslieferung rechtfertigende kriminelle Taten, die ein politischer Flüchtling, dem kein politisches Verbrechen im Sinne des § 3 DAG zur Last fällt, etwa begeht, um seine Flucht zu ermöglichen. Gedacht wurde hier z.B. an die Fälle, in denen der Passagier eines Flugzeugs den Flugzeugführer nötigt, in einem fremden Land zu landen oder in denen ein zur Flucht Entschlossener einen Diebstahl oder Betrug begeht, um sich die erforderlichen Mittel für die Flucht zu beschaffen.

Nach dieser Ansicht wird das Auslieferungsverbot auch dann akut, wenn der in seinem Heimatstaat Verfolgte wegen einer gemeinen Tat, die in keinem Zusammenhang mit der Flucht steht, mit politischer Verfolgung zu rechnen hätte.[2]

Diese Erweiterung des politischen Asyls durch Aufnahme neuer, als asylwürdig angesehener Taten über die des § 3 DAG hinaus erweckt aber den Anschein, daß die Voraussetzung einer politischen Verfolgung immer eine bestimmte Tat sein müsse. Um diesen falschen Eindruck zu vermeiden, hatte der Oberbundesanwalt seiner Stellungnahme zum Inhalt des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG noch hinzugefügt:[3]

> "Zweckmäßig erscheint mir dazu folgender Zusatz: Politisch Verfolgte im Sinne des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG sind Personen, gegen die von Organen eines Landes behördliche Maßnahmen eingeleitet worden sind oder bevorstehen, die unter Verletzung der in der Deklaration vom 10.12.1948 aufgeführten Menschenrechte politische Zwecke erreichen wollen und eine ernsthafte Benachteiligung der betroffenen Personen an Leib, Leben oder Freiheit zur Folge haben können."

---

1) vgl. Lange S. 17 ff. (18,19).
2) vgl. Artikel 3 der Europäischen Auslieferungskonvention =European Treaty Series No. 24= BT Drucksache IV /382.
3) vgl. Lange S. 19.

Der Bundesgerichtshof hat in seiner Entscheidung des Falles das Asylrecht des Artikels 16 GG schlechthin für unbeschränkt erklärt.[1] Ausdrücklich lehnte er eine Beschränkung auf politische Verbrecher oder solche, deren Straftat im Zusammenhang mit einer politischen Tat steht, ab. Im Anschluß an die Forderung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates[2] bezeichnet er das Asylrecht als das Recht, das dem Ausländer gewährt wird, der in seinem Land nicht mehr leben kann, weil er durch das politische System seiner Freiheit, seines Lebens oder seiner Güter beraubt würde.

Gleichzeitig versucht der Bundesgerichtshof, unter Bezugnahme auf die Menschenrechtserklärung vom 1o.12.1948 und des darauf beruhenden Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951 eine Begriffsbestimmung des politisch Verfolgten zu geben, wonach

> "als Flüchtling gilt, wer aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will."3)

An dieser Stelle[4] bezeichnet der BGH den politisch Verfolgten als den, der im Falle seiner Auslieferung an seinen Heimatstaat aus politischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt wäre.

Diese Begriffsbestimmungen sind jedoch nur beschränkt brauchbar.
Einmal kann man bei der Begriffsbestimmung nicht ausschließlich von dem größeren Kreis der politischen Flüchtlinge ausgehen, wenn die kleinere Gruppe der politisch Verfolgten

---

1) vgl. Lange a.a.O.
2) 18. Sitzung d.HA vom 4.12.1948 in Stenogr.Berichte S. 217 ff. ; 44.Sitzung des HA vom 19.1.1949 in Stenogr.Berichte S. 582 ff.
3) vgl. S.68 zu Anm. 1 .
4) BGH St 3, 392 .

umschrieben werden soll. Nicht jeder politisch Verfolgte ist zugleich ein politischer Flüchtling in dem Sinne, daß er seinen Heimatstaat aus politischen Gründen verließ. Nicht jeder politische Flüchtling ist zugleich ein politischer Verfolgter. Auch der, der nicht gewillt ist, in seinen Heimatstaat zurückzukehren, weil ihm dort inzwischen politische Verfolgung erwachsen sein könnte, ist politischer Verfolgter. Maßgebend für den Begriff des politisch Verfolgten sind die völkerrechtlichen Regeln, nicht aber die völkerrechtlichen Begriffsbestimmungen des politischen Flüchtlings.

Zum anderen ist die Beschränkung auf fremde Staatsangehörige willkürlich, da es sich oft um Staatenlose handeln kann, die aus den erwähnten Befürchtungen das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts verlassen haben oder nicht wieder aufsuchen wollen.

Die gleiche Kritik ist auch an der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.1.1957[1] anzumelden. Nach ihr sind Verfolgte die

> "Flüchtlinge, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen oder sich- wenn es sich um Staatenlose handelt - außerhalb des Landesbefinden, in welchem sie gewöhnlich ihren Aufenthalt haben."

Auch wenn in dieser Begriffsbestimmung der Staatenlose miterfaßt wird, ist aber übersehen, daß nicht jede Verfolgung durch Privatpersonen oder gesellschaftliche Gruppen genügt, sondern es auf behördliche Maßnahmen des verfolgenden Staates ankommt.

Auch die Entscheidung des OLG Frankfurt/M. vom 2.6.1953[2] geht bei der Bestimmung des politisch Verfolgten von der Gruppe der politischen Flüchtlinge aus. Sie setzt den

---

1) BVerwGE 4,238; so auch Giese/Schunck Erl. 6 zu Artikel 16 GG

2) Fall Birk (Ausl. 1/53).

Verfolgten mit dem Flüchtling gleich, der entweder auf Grund seines politischen Verhaltens in einem anderen Staat von diesem verfolgt wird oder der in einem anderen Staat wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (in Beziehung auf Rasse, Religion, politisches Bekenntnis, soziale Klasse) kollektiven Verfolgungsmaßnahmen ausgesetzt wäre.

Hier kommt die Erfahrung zum Ausdruck, daß politische Verfolgungen meist in Form von Kollektivverfolgungen vor sich gehen, begriffsnotwendig ist dies jedoch nicht.

Nach BGH St 8, 59 ist der ein politisch Verfolgter,

> "wer im Sinne der Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950 beeinträchtigt wird oder solche Beeinträchtigung verständigerweise befürchten muß."

Diese Bestimmung ist zu weit und zu ungenau, als daß sie Grundlage einer Rechtsprechung sein könnte.

Die Auslegung des Wortes "verständigerweise" wird verständlicherweise häufig umstritten sein. Was sind ferner die Beeinträchtigungen im Sinne der Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950? [1] Angesichts der überaus zahlreichen Einschrankungen der dort aufgezählten Menschenrechte und der Vorbehalte zugunsten der Aufenthaltsstaaten könnte man leicht auf den Gedanken kommen, diese seien gemeint.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich ebenfalls bereits mit diesem Problemkreis befassen müssen.

Es erkennt in seiner Entscheidung vom 4.2.1959 [2] als asylwürdig auch die nichtpolitischen Straftaten derer an, die im Falle ihrer Auslieferung in ihrem Heimatstaat aus politischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib

---

1) Europäische Konvention zum Schutze d. Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 = Gesetz vom 7.8.1952 BGBl. II, 685;

2) BVerfGE 9, S. 174 ff. (179)

und Leben oder Beschränkungen der persönlichen Freiheit ausgesetzt wären.

Das höchste Gericht geht auch von dem Ernstfall der Auslieferung aus und muß es deshalb auf die Art der Tat abstellen.
Jedoch wird gerade dadurch, daß alle nichtpolitischen Taten herangezogen werden, wieder deutlich, daß nicht sie mehr entscheidend sind, sondern der Umstand, ob Verfolgungsmaßnahmen zu befürchten sind.

Wenn diese Maßnahmen aber den Ausschlag geben, dann braucht nicht mehr allein auf den Fall der Auslieferung abgestellt zu werden. Eine politische Verfolgung droht dem Betreffenden ebenso bei einer Ausweisung, Rückweisung oder Abschiebung in das verfolgende Land.

Das Asylrecht kann sich daher nicht im Schutz vor Auslieferung erschöpfen.

Die Literatur hat sich in gleicher Weis um eine Begriffsbestimmung des politisch Verfolgten bemüht.
Klein[1] und Grützner[2] sehen den politisch Verfolgten in dem

> "politischen Flüchtling, der das Land, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, verlassen hat, weil dort gegen ihn unter Verletzung der Menschenrechte aus politischen Gründen behördliche Maßnahmen eingeleitet worden waren oder mit großer Wahrscheinlichkeit eingeleitet werden sollten, durch die Leib und Leben oder die persönliche Freiheit bedroht wurden."

Wie schon erwähnt, liegt es zwar nahe, den Kreis der politisch Verfolgten von dem der politischen Flüchtlinge her zu erfassen, denn ein großer Teil der politisch Verfolgten sind auch politische Flüchtlinge. Hinzu kommt, daß das internationale Abkommen über die Rechtsstellung der

---

1) von Mangoldt-Klein S. 5o1
2) Grützner S. 6o2.

Flüchtlinge vom 28.7.1951 auch jede Person als Flüchtling ansieht, die

> "aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Land nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will." 1)

Dieses Abkommen kann aber nicht die Bedeutung einer Auslegung des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG haben.

Es wollte der Schwierigkeiten mit den Flüchtlingsmassen nach dem zweiten Weltkrieg Herr werden und mußte darum notgedrungen den Begriff der Flüchtlinge weit fassen, also auch die Fremden in sich begreifen, die aus Furcht vor politischer Verfolgung das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts verlassen haben. Wenn zu den besonderen Zwecken dieses Abkommen auch die sog. politisch Verfolgten mit unter den Flüchtlingsbegriff genommen werden, kann nicht umgekehrt der Schluß gezogen werden, daß politisch Verfolgte immer zu den Flüchtlingen des Sprachgebrauchs gehören. Das sind sie nur dann, wenn sie wegen drohender oder bereits eingetretener politischer Verfolgung geflüchtet sind und die Grenzen ihres Landes überschritten haben, wenn also die politische Verfolgung Anlaß der Flucht war.

Es findet sich eine weitere große Gruppe von politisch Verfolgten, die ihr Land aus wirtschaftlichen oder beruflichen Gründen, vielleicht aus politischen Erwägungen verlassen haben, ohne daß ihnen im Augenblick des Grenzübertritts schon eine politische Verfolgung drohte, die aber nun bei einer Rückkehr wegen der dort eingetretenen politischen Änderung oder auf Grund ihres Verhaltens in der Bundesrepublik mit einer politischen Verfolgung rechnen müssen.[2)]

---

1) vgl. Schätzel/Veiter S.323; von Mangoldt-Klein S.5oo
2) vgl. den Fall in BVerfGE 9, 174 ff.

Es ist daher nicht zwingend und wird dem Personenkreis der politisch Verfolgten nicht gerecht,wenn man bei der Bestimmung des politisch Verfolgten vom politischen Flüchtling allein ausgeht .

In der von Klein und Grützner gewählten Begriffsbestimmung kommt ferner in der Wortstellung zum Ausdruck,daß die gegen den Einzelnen eingeleiteten behördlichen Maßnahmen bereits in ihrem Beginn rechtswidrig sind . Dies muß aber nicht in allen Fällen so sein. Oft werden auch wirklich begangene Delikte die Veranlassung zur Einleitung von rechtmäßigen Verfahren geben,deren Verlauf erst die Furcht entstehen läßt,daß politische Gründe eine unangemessene Verfolgung und ernsthafte Benachteiligung des Täters mit sich bringen . Darin liegt häufig das Wesen der politischen Verfolgung ,daß ordnungsgemäße Verfahren eingeleitet werden,deren erfolgloses Ende aber unter dem Schein der Legalität weiter hinausgeschoben wird,so daß schließlich aus einer kleinen Übertretung unter Berücksichtigung politischer Elemente und Erwägungen,die im Grunde mit dem Delikt nichts zu tun haben ,ein großer politischer "Fall" wird .

Eine Begriffsbestimmung,die es nur auf rechtswidrig eingeleitete Verfahren abstellt,ist daher zu eng . Die Problematik solcher Fälle liegt nicht in dem Ob der Strafbarkeit,sondern in der Unverhältnismäßigkeit und Unabsehbarkeit der strafrechtlichen und außerstrafrechtlichen Folgen für den Betroffenen .[1)]

Zudem wirft die Formulierung,daß die behördlichen Maßnahmen gegen den Verfolgten "unter Verletzung der Menschenrechte " aus politischen Gründen eingeleitet werden,eine neue Problematik auf.
Klein und Grützner denken hier offenbar an die Menschenrechte,die in der Allgemeinen Erklärung vom 1o.12.1948 aufgeführt werden.[2)] Die von diesen Verfassern gewählte

---

1) vgl.Lange S. 1o .

2) von Mangoldt-Klein S. 5o1; Grützner S. 6o1; vgl. auch der Oberbundesanwalt im Fall Lestrel s.S. 62 .

Formulierung verliert aber den Ausdruckswert,wenn man sich die vergeblichen Bemühungen der Vereinten Nationen um eine Kodifizierung der Menschenrechte und die herrschende Auffassung von dem mangelnden Rechtscharakter dieser Erklärung und ihrer einzelnen Bestimmungen vergegenwärtigt[1].

Unter Berücksichtigung all dieser Erwägungen,Streitfragen und Gesichtspunkte ließe sich der Begriff des politisch Verfolgten etwa wie folgt wiedergeben :

> "Politisch Verfolgter ist der Fremde,der das Land seines gewöhnlichen Aufenthalts verlassen hat oder nicht wieder aufsuchen will,weil er dort entweder auf Grund politischer Delikte oder mit solchen in Zusammenhang stehender Taten strafrechtlich verfolgt wird oder weil er aus politischen Gründen wegen gemeiner Delikte in Zusammenhang mit oder allein wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (in Beziehung auf seine politische Anschauung ,Rasse, Religion,Nationalität oder einen sonstigen Status) behördliche Maßnahmen befürchten muß,die eine ernsthafte Benachteiligung an Leib,Leben oder Freiheit zur Folge haben können."

Mit dieser Bestimmung würde klargestellt,daß als politisch Verfolgter im Sinne des Artikels 16 GG sowohl der in § 3 DAG gemeinte politische Verbrecher als auch jeder Fremde in der Bundesrepublik in Betracht kommt,dessen Person ein ausländischer Staat unter dem Vorwand eines gemeinen Delikts oder aus politischen Gründen nicht nur zu Strafverfolgungszwecken habhaft zu werden wünscht .

Nicht darunter fallen die Personen,die ihre Heimat nur verlassen haben,weil sie mit den dort herrschenden Anschauungen nicht einverstanden sind,ohne daß ihnen aber eine Verfolgung dort drohte . Ferner sind solche Personen nicht gemeint,die lediglich von Privatpersonen oder politischen Parteien verfolgt werden und sei es auch aus politischen Gründen,soweit diese Personen oder die Partei nicht einen wesentlichen Einfluß auf die staatliche Exekutive haben .

---

1)Meyer-Lindenberg S. 3o3 ff; Guradze S. 125,15o .

Zugleich entspräche die Begriffsbestimmung, soweit sie es auf einen bestimmten Status des Betroffenen abstellt und nicht in bestimmten Taten den Anlaß der politischen Verfolgung sieht, der neueren Entwicklung vom dynamisch-aktiven Typ des politischen Verbrechers zum statisch-passiven des politisch Verfolgten.

Aber selbst diese Begriffsbestimmung, die sich im Rahmen der bisherigen Bemühungen um eine Klärung des Begriffs "politisch Verfolgte" bewegt und alle bisherigen Versuche einer Bestimmung des politisch Verfolgten auf einen Nenner bringt, bedarf noch der Überprüfung von grundsätzlichen Überlegungen her.

Es besteht nämlich ein Bedenken, an den bisherigen Begriffsbestimmungen festzuhalten, die in ihren Formulierungen zum Ausdruck bringen, daß dem politisch Verfolgten Schutz vor "Verletzung der Menschenrechte" und ein Asyl gegen "ernsthafte Benachteiligung an Leib und Leben und persönlicher Freiheit" gewährt werden müsse.

Hinter diesem Wortlaut steht unausgesprochen die Rechtfertigung des politischen Asyls aus Erwägungen der allgemeinen Menschlichkeit. Diese Begründung des Asylrechts ist aber oben[1] bereits abgelehnt worden, da es sich offenbar nur um eine ideologische Rechtfertigung des Asyls, nicht aber um eine juristisch-wissenschaftliche Begründung handelt.

Nicht zu Unrecht bemerkt Meyer,[2] daß das Problem des politischen Asyls heute vielfach nur unter dem Gesichtspunkt des Rechtshilfeverkehrs mit autoritär-regierten Staaten gesehen wird, in denen politische Verfolgungen stattfinden.

In der Regel wird dabei auch nur an die Länder des sozialistischen Blocks gedacht. Darum besteht die Gefahr,

---

1) vgl. S. 29 ff.

2) Meyer S. 92; s. auch Antalovsky in "Integration" 1957, S. 14.

daß die Begriffsbestimmung des politisch Verfolgten durch die ideologischen Auseinandersetzungen zwischen Ost und West geprägt wird, die ganze Materie daher samt ihrer Begründung in der Humanität der westlichen Welt im Gegensatz zur (inhumanen ?) Welt des Ostens nur gefühlsmäßig, propagandistisch und pseudo-wissenschaftlich behandelt wird. Hierfür ist typisch, daß dem anderen Staat gegenüber Werturteile abgegeben werden und Vorwürfe gemacht werden, und sei es nur bei der Umschreibung des Personenkreises der politisch Verfolgten, in der dem verfolgenden Staat unmenschliches Handeln oder unsachliche Zweckverfolgung bescheinigt werden; dabei ist jede Verfolgung eines politischen Delikts - auch in einem westlichen Staat - eine politische Verfolgung im Sinne des Artikels 16 GG, der § 3 DAG umfaßt und erweitert.

Man könnte an dieser Stelle einwenden, die innerstaatliche Regelung des Asylrechts betreffe nur das Verhältnis des Aufnahmelandes zu dem Verfolgten, berühre also nur diese eine Seite im Dreiecksverhältnis des politischen Asyls, und Erwägungen aus dem Verhältnis zwischen Aufnahmestaat und Verfolgungsstaat seien insofern unbeachtlich. Was gehe schließlich den verfolgenden Staat die Begriffsbestimmungen des politisch Verfolgten im Aufnahmeland an?

Eine solche Überlegung läßt aber unberücksichtigt, daß die Art und Weise der Asylgewährung und die Bestimmung des Kreises derer, denen ein politisches Asyl eingeräumt wird, sehr wohl Gegenstand der Beobachtung des jeweils verfolgenden Staates sein können.[1)]

Wird das Asyl als Verhältnis des Aufnahmestaates zum Flüchtigen zu stark auf Kosten des Verfolgerstaates betont, bedeutet dies eine Belastung der politischen Beziehungen zwischen den in Frage stehenden Staaten, wirkt sich mithin auch auf das Verhältnis zwischen Zufluchtsstaat und Verfolgerstaat aus.

---

1) so kann in der Einwanderungsgesetzgebung eines Landes bei einer unterschiedlichen Quote je nach der Staatsangehörigkeit eine Diskriminierung eines anderen Volkes zu sehen sein.

Auch in der Begriffsbestimmung des politisch Verfolgten sollte daher berücksichtigt werden, daß das politische Asyl eine neutrale Einrichtung ist und nicht ein Instrument der Außenpolitik im Sinne einer Erweiterung der politischen Machtstellung nach außen.

Es gilt deshalb, urteilsfreie, formale Kriterien für den zwischenstaatlichen Verkehr und auch die Asylgewährung zu finden, soll das politische Asyl in erster Linie eine Wohltat zugunsten des Betroffenen und nicht ein weiteres Mittel im Kampf um politische Macht sein. Diese formalen Unterscheidungsmerkmale sind in § 3 DAG in den politischen Delikten und Zusammenhangstaten noch gegeben. Der Begriff des politisch Verfolgten droht aber, soweit er darüber hinausgeht, zu einem Werturteil gegen den verfolgenden Staat und für den Verfolgten zu werden.

Eine solche Entwicklung zeichnet sich deutlich im Zusammenhang mit der Handhabung des Grundsatzes der Spezialität im Auslieferungswesen ab.

Nach diesem Grundsatz darf eine Auslieferung nur erfolgen, wenn Gewähr dafür besteht, daß allein der Strafanspruch, für den die Auslieferung bewilligt wurde, gegen den Verfolgten verwirklicht wird.

Die Zusicherung der Spezialität von Seiten des verfolgenden Staates war früher eine ausreichende Garantie gegen politische Verfolgung.

Weil aber das materielle Strafrecht in einigen Staaten dazu benutzt wird, soziale und politische Umwälzungen zu sichern und durchzusetzen, besteht dort die Gefahr, daß die Grenzen zwischen kriminellen und politischen Straftaten verwischt werden. In diesen Ländern wird die Begrenzung der Strafverfolgung durch den Grundsatz der Spezialität nicht mehr so verstanden, wie eine freiheitlich-demokratische Grundordnung es verstanden wissen will.[1)]

---

1) vgl. Anm. 1 auf S. 74 .

Denn es bedeutet streng genommen keine Verletzung der Spezialität,wenn strafbare Handlungen,die nicht Gegenstand der Auslieferungsbewilligung sind,lediglich bei der Strafzumessung Verwertung finden .Gerade die außerstrafrechtlichen Sanktionen,mit denen ein politisch Verfolgter heute neben der Bestrafung wegen der Auslieferungstat zu rechnen hat,werden nicht von diesem Grundsatz gedeckt. Insbesondere ist nicht ausgeschlossen,daß der Verfolgte aus anderen bürgerlich-rechtlichen,politischen oder allgemeinen Sicherheitsgründen in seiner Bewegungsfreiheit beschränkt wird ("Schutzhaft ").[2)]

Der Mißbrauch rechtlicher Befugnisse durch einige Staaten zwingt daher den ersuchten Staat,Unterscheidungen zu treffen und solchen Staaten gegenüber Auslieferungen abzulehnen,bei denen er der Effektivität des Spezialitätsprinzips nicht sicher sein kann.

Die nach diesen Erwägungen vorzunehmende Aufteilung der Länder in solche ,deren Spezialitätszusicherung ernst zu nehmen ist,und solche, denen in dieser Hinsicht nicht zu trauen ist,enthält in ihrer unterschiedlichen Behandlung der einzelnen Staaten auf dem Hintergrund der Asylrechtfertigung aus der Menschlichkeit eine Diskriminierung,zumindest drückt sie jeweils ein Vertrauen oder Mißtrauen in die fremde Justiz hinsichtlich deren Verhält - nis zum Verfolgten aus,was einer Bewertung innerpolitischer Zustände anderer Länder gleichkommt .

Die gleichen präventiven Überlegungen,die früher zur Herausbildung des generellen Auslieferungsverbots wegen politischer Delikte führten,selbst im Verkehr zwischen politisch gleichartigen Systemen,bei denen also eine politische Verfolgung des anderen Staates vielleicht als

---

1) BVerfG E 9, 174 ff (179) .

2) Mettgenberg/Doerner Erl. zu § 6 DAG (S.33o) .

gerecht empfunden worden wäre,fordern heute eine neue, grundsätzliche Stellungnahme zu dem Problem der Spezialität bzw.ihrer Effektivität .

Diese Frage könnte so gelöst werden,daß alle Auslieferungsersuchen mit politischem Hintergrund oder Zusammenhang selbst bei Zusicherung der Spezialität generell abzulehnen wären. Das würde allerdings einen gewaltigen Rückschritt im internationalen Rechtshilfeverkehr mit sich bringen,wenn es den Auslieferungsverkehr nicht sogar gänzlich unterbinden würde.

Eine bessere Lösung böte die Vereinbarung detaillierter Regelungen in der Spezialitätsfrage .

Nicht nur auf die im Ersuchen bezeichnete Straftat, sondern auch auf die Strafart und ein enges,beiderseitig anerkanntes Strafmaß und vorher festzustellende mögliche Folgen der Strafverfolgung müßte sich der Grundsatz erstrecken. Zumindest müßte gefordert werden, daß die Tat,wegen der die Auslieferung bewilligt wurde, nicht unverhältnismäßige und unabsehbare strafrechtliche und außerstrafrechtliche Folgen mit sich bringen dürfte .

Einer solchen Vereinbarung steht aber ein noch zu starkes Souveränitätsdenken der Staatenwelt entgegen, die eine solche Beschränkung ihrer Gesetzgebung,Verwaltung und Rechtsprechung als unzulässige Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten ablehnen würde.

Den Begriff des politisch Verfolgten unter diesen Umständen neu zu fassen ,bereitet nicht geringe Schwierigkeiten . Es muß sich jedenfalls um eine wertungsfreie Bestimmung in Hinsicht auf den verfolgenden Staat handeln,die gleichzeitig einen ausreichenden Schutz des einzelnen politisch Verfolgten gewährleistet .

Einen bemerkenswerten Versuch hat der Bundesgesetzgeber in dieser Richtung unternommen,als er im Gesetz über die innerdeutsche Rechts-und Amtshilfe in Strafsachen

vom 2.5.1953[1] die Parallelerscheinung des Auslieferungsrechts in der lokalen Zulieferung und das Problem der Zulieferung politisch Verfolgter der DDR aus der Bundesrepublik mit den Worten löste, daß "Rechts- und Amtshilfe zu leisten ist, wenn.... keine Bedenken gegen die Annahme bestehen, daß von der Rechts- und Amtshilfe nur im Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen Gebrauch gemacht werden wird,und nicht anzunehmen ist, daß dem Betroffenen aus der Gewährung der Rechts- und Amtshilfe erhebliche Nachteile erwachsen, die im Widerspruch zu rechtsstaatlichen Grundsätzen stehen."[2]

So beachtlich die Ausrichtung auf ein formales Kriterium der Rechtsstaatlichkeit ist, die propagandistische Gegenüberstellung des Rechtsstaates der Bundesrepublik und des "Unrechtsstaates" der Deutschen Demokratischen Republik belasten diese Regelung noch sehr.

Immerhin ist für den innerdeutschen Verkehr in Strafsachen ein Anfang gemacht, der der Normalisierung der Rechtshilfe die Bahn ebnen könnte. Es gilt, ein ähnliches Kriterium für den internationalen Rechtshilfeverkehr in Strafsachen zu finden, das aber für die beteiligten Staaten einen gleichen Inhalt hat und ohne schillernde Auslegungsmöglichkeit ist.

Eine Hilfe leistet die Rückbesinnung auf die Rechtfertigung des Asylrechts, wie sie oben[3] in dem Grundsatz von der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder gefunden wurde, sei es, daß sich eine solche Intervention in der notwendigen Stellungnahme des Zufluchtsstaates oder in dem Ansinnen des ersuchenden Staates ausdrückt.
Unter dem Blickpunkt des Interventionsverbots ist jede Auslieferung, Ausweisung und Abschiebung zu sehen.

1) BGBl. 1953 I S. 101 ff.
2) § 2 dieses Gesetzes.
3) vgl. S. 32

Das führt zu einer grundsätzlich neuartigen Begriffsbestimmung des politisch Verfolgten, die auch die zwischenstaatlichen Fragen berücksichtigt, die in diesem Zusammenhang auftauchen könnten und auch wiederholt bei den üblichen Begriffsbestimmungen in einem Zusatz angefügt werden[1].

Der politisch Verfolgte ließe sich bestimmen als der

> "Fremde, dessen Auslieferung dem Auslieferungsverbot wegen politischer Delikte und Zusammenhangstaten widerspricht oder dessen Auslieferung, Ausweisung, Abweisung oder Abschiebung bei Gesamtwürdigung seines früheren Verhaltens politisch-weltanschaulicher Art und seines persönlichen Status im Verhältnis zur Struktur des anderen Staates dort eingeleiteten oder bevorstehenden behördlichen Maßnahmen dienen würde, die erkennbar zugleich politische Zwecke verfolgen oder dessen Auslieferung, Ausweisung oder Abweisung sonst bei einem anderen, unbeteiligten Staat den Eindruck erwecken könnte, es handele sich um eine Stellungnahme zu den inneren Angelegenheiten, insbesondere zu den politischen Machtfragen des verfolgenden Staates."

Diese Bestimmung enthält zwar einige Unsicherheitsmomente und stellt an das Ermessen der Entscheidungsorgane hohe Anforderungen, eine wohlwollende und großzügige Ermessensausübung ist aber beabsichtigt.

Die Umschreibung enthält einen deutlichen Hinweis auf die dem politischen Asyl zugrundeliegenden Gesichtspunkte. Sie erfaßt nicht nur die bereits durch § 3 DAG geschützten Personen, sie verleiht darüber hinaus auch jedem politisch Verfolgten ein Grundrecht auf Nichtausweisung, Nichtrückweisung, Nichtabschiebung in den verfolgenden Staat. Somit wird sie der in Artikel 16 GG enthaltenen Schutzerweiterung gegenüber § 3 DAG (nur Nichtauslieferung) gerecht. Mag sich auch die Einrichtung des politischen Asyls als Folge der Nichtauslieferung politischer Verbrecher herausgebildet haben, Artikel 16 GG beschränkt das Asyl schon seinem Wortlaut nach nicht auf Auslieferungsverfahren und strafrechtliche Verfolgung.

---

1) So etwa, wenn der Zufluchtsstaat sich im Rahmen der Asylgewährung von einer internationalen Verantwortlichkeit hierfür freispricht. Vgl. Annuaire II S. 388; s. auch Dahm S. 501, wonach die Asylgewährung keine Völkerrechtsverletzung darstellt; vgl. auch Artikel 1 des Entwurfs der internationalen Asylrechtsdeklaration vom 15.3.1960 in Schätzel/Veiter S. 347.

Nach der obigen Bestimmung sind auch nicht allein bestimmte Taten des Verfolgten für die Frage der Asylgewährung entscheidend. Es kommt statt dessen auf eine Gesamtwürdigung des Verfolgten und des verfolgenden Staates unter dem Gesichtspunkt möglicher politischer Verwicklung des überstellenden oder abweisenden Staates an. So findet auch hier das politisch-menschliche Dreiecksverhältnis des Asyls seinen Niederschlag.

Weiter wird in dieser Begriffsbestimmung erkennbar, daß der objektiven Theorie bei der Bestimmung der politischen Delikte eine gemischt objektiv-subjektive Gesamtschau des Verfolgten und des verfolgenden Staates an die Seite zu treten hat, wenn sich die Frage nach einer anderen politischen Verfolgung stellt.

Es wäre nach dieser Begriffsbestimmung darüber zu befinden, ob das objektive Verhalten des zu Überstellenden und sein persönlicher Status, sowie die objektiven Maßnahmen des verfolgenden Staates und seine innere Struktur den Schluß nahelegen, daß diesen Maßnahmen gegen den Verfolgten auch politische Motive zugrundeliegen.

So unmaßgeblich das politische Motiv des Verfolgten für die Bestimmung eines politischen Delikts ist, so entscheidend ist es, die Tatsache festzustellen, daß politische Motive und Zwecke des Staates vorliegen, demgegenüber der Verfolgte ein Asylrecht beansprucht.

Das Asylland hat zugleich seine internationale Verantwortlichkeit für friedliche internationale Beziehungen und die Wahrung schutzwürdiger individueller Interessen zu beachten.

Es ist auch Raum gelassen für die Beibehaltung des Spezialitätsgrundsatzes gegenüber autoritären und totalen Staaten. Ist der ersuchte Staat nicht sicher, daß im ersuchenden nur eine Bestrafung des Ausgelieferten wegen der Straftat erfolgt, für die die Auslieferung bewilligt ist, sondern hat er Grund zur Annahme, daß zugleich politische

Zwecke und Erwägungen Strafart und Strafmaß beeinflussen werden,wird er das Ersuchen aus dem Interventionsverbot heraus ablehnen. Andernfalls wird er ihm stattgeben,da er nicht befürchten muß,die Auslieferung werde neben der Strafverfolgung auch zur Machterweiterung und politischen Stabilisierung des ersuchenden Staates auf Kosten des Ansehens des auslieferndes Staates beitragen.

Da der klassische Grundsatz der Spezialität keinen Einfluß auf die Strafzumessung in dem verfolgenden Staat hat,muß die Erweiterung des Auslieferungsverbots aus den Gründen der Nichteinmischung auch zu einer Erweiterung des Spezialitätsprinzips unter dem Blick internationaler Verantwortlichkeit für Interventionen führen .

Diese Auffassung vom Spezialitätsgrundsatz erzielt in der Praxis die gleichen Ergebnisse wie die augenblickliche Rechtsprechung,die ihren Überlegungen den Schutz des Einzelnen voranstellt und bei jeder Verweigerung einer Auslieferung oder Rechtshilfe an einem (verdammenden)Urteil über die politischen Zustände des ersuchenden Staates kaum vorbeikommt .

Nicht im Ergebnis ,sondern nur in der Art,nach der dem Ansehen und der Stellung der Bundesrepublik bei zwischenstaatlichen Verträgen in größerem Umfang Genüge geschehen kann, weicht die hier vertretene Bestimmung des politisch Verfolgten von den üblichen Begriffsbestimmungen ab .

6. Schutz vor Ausweisung und Abschiebung in nicht - verfolgende Staaten

Das politische Asyl erschöpft sich nicht in einem Verbot der Auslieferung,Ausweisung,Abschiebung und Abweisung im Verhältnis zum verfolgenden Staat;der politisch Verfolgte hat gemäß Artikel 16 GG auch einen Anspruch,in der Bundesrepublik nicht nur für kurze Zeit ein Asyl - land zu finden .

Das Asyl wird heute in der Regel als Recht verstanden. Im klassischen Völkerrecht wie auch noch im Sprachgebrauch des Lebens bedeutet es aber gleichzeitig noch den Schutz-und Zufluchtsort.[1)]
In der Rechtsgeschichte haben Asylorte als ausgleichender Faktor zu einer unvollkommenen und ungerecht empfundenen Rechtsordnung eine große Rolle gespielt[2)]. Die heutige Abstrahierung des Asyls zum Recht ist sicherlich juristisch faßbarer und berechtigt,für den Inhalt des Asyls ist sie aber nicht ohne nachteilige Folgen geblieben . Denn der Asylort hatte für den dort Zufluchtsuchenden den Wert einer neuen Heimat und einer festen Bleibe für die Zeit, bis sich sein Verhältnis zum Verfolger von selbst durch Zeitablauf,durch Vermittlung anderer Personen oder Gerichte normalisiert hatte[3)]. Die Asylorte waren zudem recht zahlreich und ausgedehnt .[4)] Ein Eilen von Asylort zu Asylort war in dem Maße nicht bekannt,wie es heute Flüchtlinge oft auf sich nehmen müssen .

Dagegen brachte das in das pflichtgemäße Ermessen der Behörden gestellte Asylrecht vielfache Einschränkungen mit sich, in denen alle staatlichen Interessen ihren Niederschlag finden konnten ; die Formen der Ausweisung, Abschiebung und Abweisung boten sich in jedem Fall der Interessenkollision dem Aufenthaltsstaat an. Diese Asylauffassung nichtortsgebundener Art machte es möglich, jeden politischen Flüchtling ,der eine fremde und unerwünschte politische Anschauung vertrat ,entweder gleich an der Grenze abzuweisen,ihn nach Gestattung eines kurzen Aufenthalts über die Grenze in ein anderes Land abzuschieben oder ihm wenigstens die Weiterreise dringend "nahezulegen".

---

1)von Mangoldt-Klein S. 5o3 ; Lange S. 11 .
2)Henssler S. 28 ; Müller ,Rolf W. S. 266 ; Abendroth S. 89 .
3)u.4) Henssler a.a.O.

Einer solchen Auslegung des Asylrechts ,die nichts von einer Dauer des Asyls weiß,gilt es besonders bei der Personengruppe der politisch Verfolgten entgegenzuwirken ,soll das Grundrecht nach Artikel 16 GG nicht eine leere Formel und bloße Fassade sein .

Ein genereller Vorbehalt der Ausweisung und Abschiebung ist auch in Artikel 16 GG nicht enthalten ; er widerspräche seiner ursprünglichen Konzeption und würde das Asylrecht aushöhlen .

Die Stellung dieses Grundrechts in der Verfassung bringt vielmehr zum Ausdruck,daß der Grundgesetzgeber in dem politischen Verfolgten auch den Menschen sehen wollte, um dessentwillen der Staat zu Opfern verpflichtet sein sollte, ob die politische Anschauung des Einzelnen ihm nun erwünscht wäre oder nicht[1].

Eine politische Toleranz und eine großzügige Gastfreundschaft entsprechen daher dem Artikel 16 GG mehr als eine ängstliche Wahrung einzelner politischer Interessen der Bundesrepublik .
Soll die Praxis der Asylgewährung dem Geiste des Artikels 16 GG nicht widersprechen,kann der Bundesrepublik nicht ein unbeschränktes Ermessen über die Verhängung von Einreisesperren,Ausweisungen und Abschiebungen in andere Länder zum Nachteil politisch Verfolgter eingeräumt sein.

Das Bekenntnis der Bundesrepublik in Artikel 16 GG umfaßt im Zweifel inhaltlich auch den Schutz vor Ausweisung und Abschiebung in ein anderes als das verfolgende Land,[2] denn mit der Abschiebung oder Ausweisung des Verfolgten gegen seinen Willen verlöre er das Asylrecht. Der Verlust des Grundrechts aber ist in Artikel 18 GG an besondere Voraussetzungen geknüpft,die nicht im freien Ermessen von Verwaltungsbehörden liegen .

---

1) Schmid PR HA S. 217 ;vgl.Franz "Die Polizei" 1961 S. 281 .

2) A/a.M.BayObLG Beschluß vom 12.4.1960 =DVBl.1960,814 unter Berufung auf Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskovention; ebenso BVerwG Urteil vom 17.1.1957 = MDR 1957,251 ; s. dazu aber unten S. 99 .

Nur eine so verstandene Zuflucht verdient auch heute noch aus rechtsgeschichtlicher Sicht die Bezeichnung Asyl .
Damit steht nicht im Gegensatz,daß bei dringenden Fällen eines Massenzustroms politisch Verfolgter zwischen Nachbarstaaten allgemeine Vereinbarungen getroffen werden können,die den Einzelnen nicht einer politischen Willkür aussetzen,ihm vielmehr eine Art "gesetzliches" Asylland zusichern .[1)]

Hinzu kommt,daß jede Abweichung von der Gewähr eines dauerhaften Asyls auch als eine verkappte Stellungnahme zu den politischen Zuständen des Herkunftslandes des Flüchtigen und das Verlangen an den anderen Staat ,mehr für den Verfolgten zu tun, als man selbst bereit ist zu leisten,als Zumutung und unfreundlicher Akt angesehen werden können,die zu vermeiden im Interesse guter Beziehungen zu allen Staaten und damit im Selbsterhaltungsinteresse des ersten Aufnahmelandes liegt .

Es herrscht im Völkerrecht Einigkeit darüber ,daß die Staaten untereinander verpflichtet sind,ihre gegenseitigen Angehörigen in bestimmter Weise zu behandeln. Dazu gehören gewisse Mindestgarantien im Hinblick auf Leben und Sicherheit. Auch das Aufenthaltsrecht der Fremden unterliegt bestimmten Regeln ; denn obgleich allgemein anerkannt wird,daß kein Ausländer im fremden Staat ein unbedingtes Recht auf Aufenthalt hat,ist es doch wiederum den Staaten durch das Völkerrecht verboten, die Ausweisung der Ausländer schlechthin nach Willkür zu verfügen und durchzusetzen.[2)]
In der Regel wird auch bei einer Ausweisung eines politisch Verfolgten in einen Nichtverfolgerstaat einer der Gründe vorliegen müssen, die nach der Staatenpraxis allein eine Ausweisung oder Abschiebung eines Fremden rechtfertigen.[3)]

---

1)vgl.Artikel 2 des Entwurfs einer internationalen Asylrechtsdeklaration vom 15.3.1960 in Schätzel/Veiter S. 347 ;
2)Verdroß S. 371 .
3)Verdroß S. 372 .

a) Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung des Aufenthaltsstaates 1)

b) Gefährdung oder Beleidigung anderer Staaten

c) Beleidigung des Aufenthaltsstaates

d) strafbare Handlungen im In- und Ausland

e) wirtschaftliche Schädigung des Aufenthaltsstaates

f) verbotswidriger Aufenthalt nach den Gesetzes des Aufenthaltsstaates.

Aber hier sind in Hinsicht auf politisch Verfolgte und ihr Asylrecht strenge Maßstäbe anzulegen unter Abwägung der staatlichen und der individuellen Interessen. Der Verlust des Asylrechts als alleinige Rechtsfolge der Verwirkung nach Artikel 18 GG darf nicht durch polizeiliche Maßnahmen eintreten. Artikel 18 GG gibt einen Maßstab der Verhältnismäßigkeit polizeilichen Handelns gegenüber politisch Verfolgten an.

So werden z.B. einige Bestimmungen der Ausländer-Polizeiverordnung[2] nicht gelten, wie etwa § 5 Absatz 1 Satz 1 Ziffer f), wonach ein Aufenthaltsverbot gegen einen Aus-Auslander erlassen werden kann, der gegen die auf dem Gebiet des Paß- und Meldewesens erlassenen Vorschriften verstoßen hat; oder auch Ziffer i) derselben Bestimmung (Aufenthaltsverbot wegen ungenügender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts). Diese Bestimmungen haben gegenüber dem Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG zurückzutreten. § 8 AuslPolVO wird insofern unanwendbar.

Das Asylrecht will gerade den Verfolgten, die den diplomatischen Schutz ihres Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen können, einen "Ersatz"Schutz gegen. Ihn durch Maßnahmen nach der AuslPolVO wieder schutzlos zu machen, widerspricht Artikel 16 GG.

---

1) vgl. Artikel 32/33 der Genfer Flüchtlingskonvention
2) AuslPolVO vom 22.8.1938 - RGBl. I S. 1053

Die Ausweisung eines politisch Verfolgten allein aus dem Grunde, weil er in der Bundesrepublik "unerwünscht" ist, verstößt ebenso gegen Artikel 16 GG und eröffnet die Verfassungsbeschwerde.

7. Die politische Bestätigung des Verfolgten in der Bundesrepublik

Eine andere Frage ist, ob dem Verfolgten, der in der Bundesrepublik eine Zuflucht gefunden hat, das Feld der politischen Betätigung offensteht oder ob eine solche Tätigkeit einen Grund zur Ausweisung gibt.

Völkerrechtliche Normen, die dieses Problem direkt behandeln, fehlen.[1)]

Man wird in diesem Zusammenhang unterscheiden müssen zwischen der politischen Betätigung in bezug auf das Ausland, insbesondere das Verfolgerland, und der Betätigung auf dem Gebiet der innerdeutschen Politik.

Für die erstere Tätigkeit ergibt sich eine Einschränkung aus dem völkerrechtlichen Satze, daß ein Staat gegenüber dem anderen für die von seinem Gebiet ausgehenden Angriffe auf den anderen Staat verantwortlich ist, wie er auch mit der Aufnahme von Flüchtigen die Pflicht übernimmt, die berechtigten Interessen der anderen Staaten zu wahren.[2)]

Für das Verhältnis des Aufenthaltsstaates zum Verfolgten bedeutet das, daß dem Asylland in dieser Beziehung Kontroll- und Überwachungsrechte über den Fremden zustehen müssen.

Im allgemeinen wird der Staat seiner Verantwortung auf diesem Gebiet gerecht, wenn er völkerrechtswidrige Handlungen der Fremden präventiv zu verhindern sucht oder repressiv die Schuldigen solcher Übergriffe bestraft.

---

1) Wierer S. 111

2) Wierer S. 112; Häfliger S. 29 ff. (40); Mattern S. 62; Perassi in Annuaire I S. 143.

Es liegt aber oft die Gefahr nahe,daß die Präventivmaßnahmen überbetont werden,da einerseits der Heimatstaat jede Asylgewährung an seine flüchtigen Angehörigen für eine Bedrohung zu erklären pflegt und andererseits politisch Verfolgte auch im Zufluchtsstaat das politische Regime ihrer Heimat weiter zu bekämpfen trachten.
In diesem Zusammenhang ist auch der Fall des ehemaligen französischen Ministerpräsidenten Bidault zu nennen,[1] der 1963 wegen seiner regierungsfeindlichen Einstellung und Furcht vor Verfolgungsmaßnahmen aus Frankreich floh und sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten wollte in der erklärten Absicht,von hier aus auch weiterhin das Regierungssystem des amtierenden Staatspräsidenten de Gaulle zu bekämpfen . Da ihm jedoch die bayrische Regierung ein Asyl nur unter der Voraussetzung gewähren wollte,daß er auf jede politische Betätigung verzichte,zog es Bidault vor,in Brasilien Zuflucht zu suchen.[2]

Unabhängig von französischem Regierungseinfluß wurde in diesem Fall offenbar das Maß der Prävention überschritten. Die Bedingung der Enthaltsamkeit von jeder politischen Betätigung kommt als Suppression einer Repression näher als einer Präventivmaßnahme .

Wenn es sich wirklich um eine extrem-politische Betätigung handelt,kann eine Prävention im Rahmen des Zumutbaren und Zurechenbaren wirksam durch Polizeikontrollen,Zwangsaufenthalt und andere Sicherungsmaßnahmen ausgeübt werden. Eine völkerrechtliche Pflicht zur Ausweisung läßt sich aus dem Gedanken der Prävention nicht herleiten,da sonst der Staat auch seine eigenen

---

1)vgl.Zeitungsmeldung in "Westdeutsche Allgemeine Zeitung " 11.3.1963, Seite 1; vgl. "Neue Zür-cher Zeitung " 17.3.1963 Seite 1 und Seite 2 vom 2o.3. 1963.
2)"Neue Zürcher Zeitung" vom 28.3.1963, Seite 1 .

Angehörigen, von denen Angriffe auf das Nachbarland ausgehen könnten, von seinem Gebiet weisen müßte .[1)]

Im übrigen ist die Bundesrepublik wie jeder andere Zufluchtsstaat verpflichtet, den Verfolgten das Recht der freien Meinungsäußerung und objektiven Kritik der Verhältnisse im Heimatstaat zu belassen, sofern dieses Grundrecht nicht zur Herausforderung des Heimatstaates des Flüchtigen benutzt wird und auch die Kritik die begründete Wahrscheinlichkeit einer Verschlechterung der gegenseitigen staatlichen Beziehungen nicht bietet.[2)]

Dementsprechend hat sich der Asylsuchende eine große Zurückhaltung gegenüber den politischen Auseinandersetzungen in anderen Staaten aufzuerlegen.

Ein Verbot jeder politischen Betätigung wird nicht nur gegen Artikel 2 und 5 GG verstoßen, sondern auch den Inhalt des Asylrechts verkennen, das wohl eine Beschränkung solcher Betätigung, nicht aber ihr völliges Verbot kennt.
Das geht auch aus dem Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7.8.1952 [3)] hervor .

Im Artikel 16 dieses Gesetzes ist lediglich gesagt, daß die Bestimmungen über die Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit nicht so ausgelegt werden dürfen, daß sie den Hohen Vertragschließenden Teilen verbieten, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen. Von einem Verbot ist nicht die Rede .

Die politische Tätigkeit des Verfolgten in bezug auf das öffentliche Leben in der Bundesrepublik ist ebenfalls in einigen Normen zwar negativ geregelt, aber nicht generell untersagt .

---

1) Häfliger S. 33 -35 .
2) Wierer S. 113; vgl. Bolesta-Koziebrodzki S. 69 .
3) BGBl. II S. 685 .

Die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit werden nach dem Grundgesetz nur Deutschen gewährt . § 13 des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet [1], der die Ausländer in der Bundesrepublik den Deutschen gleichstellt, macht die Einschränkung, daß die Gleichstellung nicht für die Bildung von Vereinigungen mit politischen Zwecken gilt .

Aus diesen Bestimmungen folgt aber nicht, daß dem politisch Verfolgten in der Bundesrepublik nur die absolute parteipolitische Neutralität und nur die Rolle eines Zuschauers in der Politik des Aufenthaltsstaates bleibt . Als Fremder ist er zwar leicht einer Diskriminierung im politischen Leben als "Eindringling" oder " gewerbsmäßiger Revolutionar " ausgesetzt. Hierfür trägt er aber allein die Verantwortung.

Es liegt auch auf diesem Gebiet "im Wesen der Demokratie, daß sie nicht ästhetisch vollkommen, noch gänzlich unanstößlich für empfindliche Nerven sein kann." [2]

Die wahre Grenze der politischen Tätigkeit wird in Artikel 18 GG sichtbar : Der Mißbrauch des Asylrechts zum Kampf gegen die freiheitlich- demokratische Grundordnung führt zur Verwirkung dieses Grundrechts.

Wiederum aber läßt diese Regelung den Schluß zu , daß der Grundgesetzgeber der politischen Betätigung der Fremden in der Bundesrepublik Schranken setzen wollte, nicht aber an ein generelles Verbot dachte .

---

1) Gesetz vom 25.4.1951, BGBl. I S. 269 .
2) Carl Schurz zitiert bei Höwing S. 354 .

8. Asylrecht auch für Deutsche ?

Für die Auslegung des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG ist neben der sachlichen Reichweite des Asylrechts auch die Frage nach seiner personellen Abgrenzung von Bedeutung .

An dieser Stelle interessiert vor allem,ob Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG Deutschen wie Nichtdeutschen zu - steht .

Da das Asylrecht des Satzes 2 im Gegensatz zu Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 GG den Kreis der Rechtsträger nicht einschränkt,wird in der Literatur [1] die Meinung vertreten,daß das Asylrecht Deutschen und Nichtdeutschen gewährt werden könne .
Dem kann nicht zugestimmt werden. Das Asylrecht ist ein typisches Fremdenrecht .

Zunächst ist einleuchtend,daß die von der Bundesrepublik oder einem ihrer Länder wegen politischer Vergehen verfolgten Deutschen nicht in Artikel 16 GG gemeint sind. Das wird auch von Grützner, Klein und Wernicke nicht behauptet.
Sie wollen aber in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG die Deutschen erfaßt wissen,die aus den außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes zum Deutschen Reich nach dem Stand vom 31.12.1937 gehörenden Gebieten wegen dortiger politischer Verfolgung in die Bundesrepublik fliehen und Asyl suchen,vor allem die Deutschen, "die in Mitteldeutschland (der Deutschen Demokratischen Republik) beheimatet und politisch Verfolgte sind."[2]
Sie sollen vor einer Überstellung (Zulieferung),die im Wege innerstaatlicher Rechtshilfe erfolgt,geschützt werden,denn dieser Personenkreis wird in Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 GG nicht berücksichtigt ,der nur von einer (unzulässigen) Auslieferung (gegenüber dem Ausland) handelt.

---

1)von Mangoldt-Klein S. 502 und 504 ;Wernicke in BK Erl.II 46 zu Artikel 16 ; Grützner S. 602 .

2)vgl. Mangoldt-Klein S. 502 .

In der Tat liegt es nahe, auf Grund der nach 1945 eingetretenen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten des Verkehrs zwischen den beiden Machtbereichen auf dem Gebiet des ehemaligen Deutschen Reiches das Asylrecht ,das bei normalen internationalen Beziehungen nur zwischen verschiedenen selbständigen Staaten in Betracht kommt, analog auf die beiden deutschen Machtbereiche Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik anzuwenden .

Einer solchen Auslegung steht jedoch die Auffassung des Bundesgesetzgebers [1] gegenüber ,nach der die zum Deutschen Reich nach dem Stand vom 31.12.1937 gehörenden Gebiete rechtlich Inland sind .

Seit dem Erlaß des Bundesgesetzes über die innerstaatliche Rechts-und Amtshilfe in Strafsachen [2] werden diese Fragen von den Gerichten nur nach dieser Regelung beantwortet. Die entscheidende Rolle spielt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, nicht das einer politischen Verfolgung ,auch nicht ein Asylrecht .
Die Rechtsprechung hat,soweit das ersichtlich ist, in diesem Zusammenhang nie den Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG herangezogen, obgleich hierzu häufig ein Anlaß bestanden hätte .
Bei der Behandlung deutscher politisch Verfolgter aus den Gebieten des Deutschen Reichs außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes ist das Bundesverfassungsgericht [3] statt dessen von einem anderen Gedanken ausgegangen.
Es hat ein Auslieferungsersuchen des Saarlandes unter Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 GG gewürdigt und dazu ausgeführt : Da das Saarland-wie die DDR - zu dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31.12.1937 gehört, muß es als Inland angesehen

---

1) vgl.Gesetz über die innerdeutsche Rechts-und Amtshilfe in Strafsachen = BGBl. 1953 I S. 161 .
2) BGBl. a.a.O.
3) BVerfGE 4, S. 3o2 ff .

werden,und einer Zulieferung stehe jedenfalls aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 GG nichts im Wege .Jedoch können im konkreten Fall rechtsstaatliche Bedenken eine Zulieferung als unzulässig erscheinen lassen .

Das Gericht hat mithin nicht den von einem Teil der Literatur eingeschlagenen Weg über Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG gewählt,sondern das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit,wie es insbesondere in Artikel 2o GG zum Ausdruck kommt,unmittelbar im Zusammenhang mit Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 GG herangezogen . Nach deutscher Auffassung gehört zur Rechtsstaatlichkeit auch,den Machtmißbrauch der öffentlichen Gewalt gegenüber dem Einzelnen zu verhindern.[1)]

Für eine Anwendung des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG auf Deutsche ist mit Rücksicht auf das Bestehen des Bundesgesetzes über die innerdeutsche Rechts-und Amtshilfe deshalb keine Notwendigkeit gegeben.

Es handelt sich nicht um die Normierung eines Sachverhalts in zwei verschiedenrangigen Gesetzen,sondern um die Regelung zweier unterschiedlicher Sachverhalte .

Der verfassungsmäßige Schutz,den insbesondere Klein[2)] im Hinblick auf die Lückenhaftigkeit des Artikels 16 Absatz 2 Satz 1 GG fordert,soweit nicht eine strafrechtliche,sondern eine politische Verfolgung Deutscher durch das Ausland in Betracht kommt,ist durch eine ergänzende Heranziehung des insbesondere in Artikel 2o GG enthaltenen Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit gesichert. Ohnehin paßt ein Asylrecht nicht auf politisch verfolgte Deutsche,die aus dem Gebiet des ehemaligen Deutschen Reichs außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes in die Bundesrepublik fliehen,soweit das Asylrecht auch das Recht auf freien Grenzübergang,ein Aufenthaltsrecht des Verfolgten und eine Duldungspflicht des Staates zum Inhalt hat. Diese Materien sind für Deutsche bereits in Artikel 11 GG geregelt .[3)]

---

1)BVerwG E Bd.4 S. 24 ; Maunz S. 63 .

2)von Mangoldt-Klein S. 5o3 .

3)vgl.Schäfer S. 44 .

Lediglich den Schutz vor politischer Verfolgung will Klein[1] dem Asylrecht auch zugunsten Deutscher entnehmen. Dieser läßt sich aber bereits aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 GG herleiten, selbst wenn dort nur von Auslieferung und strafrechtlicher Verfolgung die Rede ist.

Denn wenn Deutsche grundsätzlich nicht an das Ausland ausgeliefert werden, darf erst recht keine Rechtshilfe zu ihrer Verfolgung geleistet werden, wenn rechtsstaatliche Bedenken im Wege sind; das Auslieferungsrecht schon steht unter dem Leitgedanken der Rechtsstaatlichkeit,[2] wie viel mehr setzt die Rechtshilfe im Inland eine Rechtsstaatlichkeit voraus.

Das Asylrecht ist mithin den politisch verfolgten Fremden vorbehalten.

V. T e i l

Der Erwerb des Asylrechts

1. Der Regelfall des politisch verfolgten Flüchtlings

Nach der herrschenden Lehre erwirbt der politisch Verfolgte das Asylrecht mit dem Betreten des Bundesgebietes.[3]

Diese Angabe erscheint aber als etwas ungenau; es dürfte richtiger sein, bezüglich des Erwerbszeitpunktes Differenzierungen nach den verschiedenen Erscheinungstypen politisch Verfolgter vorzunehmen, seien es nun politisch verfolgte Flüchtlinge oder Verfolgte ohne Rückkehrwillen, die sich erst im Verlauf ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik zu einer Asylsucht entscheiden.

---

1) vgl. S. 9o zu Anmerkung 2
2) BGH St 3, 269
3) von Mangoldt-Klein S. 5o3; Grützner S. 595.

Aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG selbst kann entnommen werden, daß nicht erst das Betreten des Bundesgebietes den Asylanspruch entstehen läßt, sondern der Eintritt politischer Verfolgung.

Mit dem Beginn der politischen Verfolgung im Ausland wird der Fremde in den Kreis der Berechtigten aufgenommen. Er erwirbt ein - noch latentes - Asylrecht, sobald sein Heimat- oder Aufenthaltsstaat behördliche Maßnahmen mit dem Ziel politischer Verfolgung gegen ihn persönlich oder das Kollektiv, dem er angehört, plant oder eingeleitet hat. Dabei kann sich der Fremde in seinem Heimatstaat oder in der Bundesrepublik Deutschland befinden.

Solange sich der Verfolgte noch auf dem Boden des Verfolgerstaates befindet, äußert sich das ihm zustehende Asylrecht nur in dem Anspruch, die Bundesrepublik ungehindert betreten zu dürfen.[1)]

Anspruchsgegner sind die Grenzorgane der Bundesrepublik Deutschland.
Der Anspruch auf ungehinderten Zutritt zum Bundesgebiet beeinträchtigt die Rechte des Verfolgerstaates nicht, läßt auch keine Verpflichtung der Bundesrepublik entstehen, den diplomatischen Schutz dieses Rechts der Verfolgten gegenüber dem verfolgenden Staat im Ausland für die Zeit bis zum Grenzübertritt wahrzunehmen.

Zur vollen Auswirkung kommt das Asylrecht für den, der wegen politischer Verfolgung im Ausland die Bundesrepublik aufsucht, erst mit dem Betreten des Bundesgebiets. Zu diesem Zeitpunkt tritt er in eine neue Rechtsgemeinschaft ein, die ihm den Ersatz für den Rechtsschutz bietet, den er von seinem Herkunftsland nicht mehr erwarten kann. Für den asylsuchenden politisch verfolgten Flüchtling ist eine kausal-finale Kette von Umständen und Motiven geradezu typisch:

---

1) vgl. Stellungnahme der Bundesregierung auf eine Anfrage eines MdB (3.BT Drucksache 930 Frage 25) in Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht Bd. 21 (1961) S. 273

seine politische Verfolgung ist Anlaß und Beweggrund seiner Flucht in die Bundesrepublik, der Grenzübertritt geschieht in der Absicht der Asylsuche.

Unter dem "Grenzübertritt" ist dabei der Übergang in das Gebiet zu verstehen, in dem die deutschen (bundesrepublikanischen) Souveränitätsrechte ausschließlich oder wenigstens kumulierend zur Geltung kommen. Gleichgültig ist, ob der Grenzübertritt zu Lande, zu Wasser oder aus der Luft erfolgt. Bei nur kumulierender bundesrepublikanischer Hoheit werden für den Verfolgten die Meldung bei einer Grenzbehörde und die ausdrückliche Unterstellung unter die deutsche Hoheit erforderlich sein.[1)]

In allen Fällen aber kommt es nicht darauf an, daß der politisch Verfolgte einen Antrag auf Asylgewährung stellt oder als politischer Flüchtling nach der Asylverordnung anerkannt wird, um das Asylrecht nach Artikel 16 GG zu erwerben.[2)]

2. Der nicht rückkehrwillige Fremde

Bei der anderen Gruppe der politisch Verfolgten kommt es noch besser zum Ausdruck, daß nicht das Betreten der Bundesrepublik, sondern der Eintritt politischer Verfolgung im Ausland den Asylanspruch entstehen läßt.

Dies gilt dann, wenn die politische Verfolgung und der Grenzübertritt - anders als bei den politisch verfolgten Flüchtlingen - nicht zusammenfallen.

Das ist der Fall bei Fremden, die sich bereits in der Bundesrepublik befinden und die die Grenze nicht in der

---

1) Nur so wird sich das Asylrecht z.B. mit Artikel 1o des deutsch-belgischen Abkommens von 15.5.1956 (3.BT Drucksache 49) vereinbaren lassen, das den belgischen Grenzorganen ein gewisses Recht der "Nacheile" einräumt.

2) BVerfGE 9, 174 ff. (181); Grützner S. 6o2; Franz S. 64/65.

Absicht der Asylsuche, sondern zum Zwecke einer Reise, des Besuchs einer Messe oder einer anderen internationalen Veranstaltung überschritten, ohne daß ihnen damals schon eine politische Verfolgung drohte. Treten erst wahrend ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik Tatsachen ein oder schaffen sie selbst solche Umstände, die ihre politische Verfolgung bei ihrer Rückkehr wahrscheinlich machen, muß auch ihnen das Asylrecht zustehen.[1)]

Ohne daß es auf den Grenzübertritt ankommt, erwerben politisch Verfolgte dieser Gruppe das Asylrecht, sobald die Tatsachen eintreten, die die politische Verfolgung befürchten lassen oder mit dem Zeitpunkt, zu dem der Fremde die Tatsachen schafft, die Anlaß zu einer politischen Verfolgung im Herkunftsland geben würden, es sei denn, daß der Fremde diese Tatsachen lediglich schafft, um sich in der Bundesrepublik weiter aufhalten zu dürfen.

Bei diesen politisch Verfolgten darf mithin keine kausal-finale Kette derart bestehen, daß ein Aufenthalt in der Bundesrepublik nur zum Anlaß und Vorwand wird, hier eine dauerhafte Bleibe zu finden.

Der Vorwurf einer erst in der Bundesrepublik mutwillig geschaffenen, im Fall der Rückkehr eintretenden Zwangslage schließt das Asylrecht als Gastrecht aus. Artikel 16 GG wollte nicht Opportunisten schützen.

Solche Fälle werden allerdings selten sein in Anbetracht der Nachteile, die für den Verfolgten entstehen können, sei es Heimatlosigkeit, Getrenntleben von seiner Familie, Verlust seiner früheren Arbeitsstelle usw., wie auch wiederum solche Momente für die Entscheidung heranzuziehen sein werden, ob es sich wirklich um eine mutwillig geschaffene Verfolgungslage handelt.

---

1) BGH Beschluß vom 12.7.1955 - 3 ARs 86/55;
s. Giese/Schunck/Winkler Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG Nr. 4;
BVerfGE 9, 174.

Damit wird die Frage berührt, ob es Personen gibt, die aus dem Ausland wegen politischer Verfolgung flüchten oder sich in der Bundesrepublik Deutschland befinden, denen aber nach dem Willen des deutschen Gesetzgebers das Asylrecht politisch Verfolgter nicht zustehen soll.

3. Vom Asylerwerb ausgeschlossene Personen

In erster Linie ist dies die Gruppe der politisch Verfolgten, denen ein Asylrecht nach dem Völkerrecht und innerdeutschen Recht von vornherein nicht gewährt werden darf, die es also gar nicht erst erwerben.

Aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG läßt sich eine derartige Einschränkung nicht herauslesen, zumal er - im Gegensatz zu mancher anderen Grundrechtsbestimmung - keinen ausdrücklichen Vorbehalt kennt.
So ist wegen des Fehlens einer Ermächtigung im GG der Bundesgesetzgeber nicht befugt, den Inhalt und die Schranken des Asylrechts näher zu bestimmen. Dies ist vielmehr der Rechtssprechung überlassen.[1)]

Grundrechtsbestimmungen gelten aber nicht schrankenlos.

Welche Gründe den Erwerb des Asylrechts ausschließen, ist nicht zweifelsfrei und bedarf genauer Überprüfung.

Die Bestimmung des Artikels 18 GG sagt nichts darüber aus, ob eine bestimmte Gruppe vom Asyl a limine ausgeschlossen ist.

Verwirken kann (philologisch gesehen) jemand nur ein Recht, das er bereits innehat. Die Aberkennung einer Rechtsposition ist nur sinnvoll, wenn eine Rechtsstellung besteht.
Das Fehlen eines Vorbehalts in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG und der Umstand, daß allein Artikel 18 GG dem Asylrecht Schranken setzt, deuten darauf hin,

---

1) BMdI in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 21, S. 273.

daß besondere Ausschlußgründe dem Wesen des Asylrechts widersprechen.
Artikel 25 GG ist in diesem Zusammenhang nicht anwendbar,da eine allgemeine Regel des Völkerrechts nicht besteht,daß bestimmten politisch verfolgten Personen ein Asyl nicht gewährt werden darf .
Wohl ist eine allgemeine Tendenz im internationalen und innerdeutschen Recht unverkennbar,politischen Attentätern das Asyl zu versagen und bei Verbrechen gegen das Leben die Auslieferung Fremder für zulässig zu erklären,[1] eine einheitliche Überzeugung und Behandlung dieser Frage hat sich aber nicht gebildet,noch kann von einer allgemeinen völkerrechtlichen Regel in diesem Punkt gesprochen werden.[2]

Als eine verfassungsunmittelbare Schranke wird der Vorbehalt des Artikels 2 Absatz 1 Halbsatz 2 GG für alle Grundrechtsbestimmungen freiheitsrechtlicher Art ohne besonderen Gesetzesvorbehalt angesehen.[3]

Insoweit das Asylrecht politisch Verfolgter auch diesen freiheitsrechtlichen Charakter aufweist, könnte der Vorbehalt der Rechte anderer,der verfassungsmäßigen Ordnung und des Sittengesetzes auch hier praktisch werden.

Ob nun der Halbsatz 2 des Artikels 2 Absatz 1 GG selbst zu einem allgemeinen Gemeinschaftsvorbehalt unmittelbar konstitutiver Wirkung für alle Grundrechtsbestimmungen erhoben wird oder Artikel 2 mit seinen Vorbehalten für sich isoliert neben und nicht über den anderen Grundrechten oder nur noch für die unbeschränkt gebliebenen Freiheitsrechte gilt,mag im Rahmen dieser Untersuchung dahingestellt bleiben.[4]

---

1)BGH St 8,S. 59 ff.(65).
2)Franz in JR 1961 S. 441 .
3)von Mangoldt-Klein S. 176 ;Nipperdey S. 765 ; OVG Hamburg in DVBl. 1952 ,374 .
4)über den Stand der Meinungen :s.Nipperdey S. 765 ff

Jedenfalls gehören die in Artikel 2 Absatz 1 GG ausgesprochenen Vorbehalte zu den elementaren Gedanken des Grundgesetzgebers .

Auf Artikel 16 GG übertragen,bedeutete der allgemeine Gemeinschaftsvorbehalt,daß vom Erwerb des Asyls ausgeschlossen wäre,wer unter Berufung auf das Asyl gegen die Rechte anderer,gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Sittengesetz verstieße .

Unter den Rechten anderer sind die subjektiven Rechte im spezifischen Sinn,einschließlich der subjektiven Rechte des Staates,unter der verfassungsmäßigen Ordnung die elementaren Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen des Verfassungsgebers,unter dem Sittengesetz die Summe der sittlichen Normen zu verstehen,die Allgemeingut der abendländischen Kultur sind .[1)]

Gemäß dem besonderen Charakter des Asylrechts können als Rechte anderer die des Verfolgerstaates und seiner Angehörigen sowie die Rechte des Zufluchtstaates und seiner Angehörigen in Betracht kommen .
Dabei wird schon deutlich,daß der Gemeinschaftsvorbehalt in Artikel 2 Absatz 1 GG nur beschränkte Bedeutung haben kann .

Der Strafanspruch des verfolgenden Staates begründet gerade das Asylrecht,schließt also im Zufluchtstaat nicht von seinem Erwerb aus .Die Rechte der Angehörigen des verfolgenden Staates (z.B. Unterhaltspflichten des Verfolgten) schließen ebenfalls nicht vom Asylerwerb aus sondern können sogar neben dem Asylrecht des Verfolgten bestehen bleiben .

---

1)vgl.von Mangoldt-Klein S. 177,181,185 .

Zudem ist die Asylgewährung staatliche Aufgabe und wird vom Staate wahrgenommen ,die Rechte Privater können durch die Asylsuche des Fremden nicht verletzt werden, sondern allenfalls durch die staatlichen Akte der Asylgewährung .

Auch der Vorbehalt der Wahrung der verfassungsmäßigen Ordnung ist kein Ausschlußgrund beim Asylrechtser - werb .

Es ist auch nicht denkbar ,daß mit der Bitte um politisches Asyl die verfassungsmäßige Ordnung verletzt werden könnte . Einer Beschränkung des Asylrechts durch die verfassungsmäßige Ordnung steht auch die Sondervorschrift des Artikels 18 GG entgegen .[1)]

Allein der Verdacht ,daß die politische Anschauung des Asylsuchenden die verfassungsmäßige Ordnung gefährden könnte , oder der Umstand ,daß das Strafregister des aufzunehmenden Verfolgten eine Beeinträchtigung der Sicherheit der Bundesrepublik befürchten läßt,reicht nicht aus , ein Asyl zu verweigern . Das Asylrecht soll nach dem Willen des Grundgesetzgebers in großzügiger Weise gewährt werden ,wenn es sich um politisch Verfolgte handelt .

Insbesondere ist der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts [2)] entgegenzutreten,wonach den Personen , die vor ihrer Flucht außerhalb des jetzigen Aufent - haltslandes schwere nichtpolitische Verbrechen be - gangen haben ,das Asylrecht nicht zusteht .

Dem obersten Verwaltungsgericht genügt es ,zur Be - gründung darauf hinzuweisen,daß es im Völkerrecht keinen Rechtssatz gibt,wonach auch schweren gemeinen Verbrechern das Asylrecht zu gewahren ist .

---

1)so Hamann S. 161 (allerdings nur in der 1.Auflage).
2)BVerwG Urteil vom 26.3.1962- Ic 8o/59 = DVBl.1963, 147 ; BVerwGE 4,235 ff.

" Die in dieser Hinsicht im internationalen Recht bestehenden Auffassungen haben wenigstens zum Teil auch in der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951 (BGBl.1953 II ,559 und 1954 II,619) -Ge Ko - ihren Niederschlag gefunden . Nach Artikel 1 Buchstabe F Ge Ko scheiden diejenigen Personen aus,die ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben . Das gilt auch im Rahmen des Asylrechts des Artikels 16 GG ."

Aus dieser Entscheidung ist ersichtlich,daß das Bundesverwaltungsgericht das Asylrecht politischer Flüchtlinge und das in Artikel 16 GG niedergelegte Asylgrundrecht der politisch Verfolgten durcheinanderbringt . Es heißt dort nämlich am Schluß der Entscheidung ,die sich einer solchen Auslegung des Artikels 16 GG widmete :

"Ob der Kläger als politisch Verfolgter anzusehen ist,ist bisher nicht geklärt ."

Es ist irrig,daß der,der als Flüchtling nach der GeKo kein Asylrecht in Anspruch nehmen darf,sich auch nicht auf Artikel 16 GG berufen darf . Dabei wird verkannt, daß der Grundgesetzgeber gerade auch solchen Personen Asylschutz gewährt wissen wollte ,die wegen gemeiner Verbrechen allein oder in Zusammenhang mit ihren politischen Anschauungen politisch verfolgt werden und in die Bundesrepublik fliehen .
Unter dem Blick der Wahrung der verfassungsmäßigen Ordnung ist auch eine Beschränkung des Verfolgtenbegriffs etwa auf die Fälle des Artikels 1 Ge Ko nicht zu rechtfertigen, ebenso wenig ,wie die Asylverordnung vom 6.1.1953[1] den Kreis der Asylberechtigten nach Artikel 16 GG umschreibt ,sondern lediglich Flüchtlinge im Sinne der Konvention (§ 5 Asyl VO) erfaßt.[2]

---

1)Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen vom 6.1.1953 -BGBl.I ,3-

2)vgl. Franz in "Integration" S. 162 .

Die Asylverordnung verliert in gleicher Weise wie die Genfer Flüchtlingskonvention ihre Bedeutung, wenn und soweit das Asylrecht politisch Verfolgter zur Ent - scheidung steht ,da dieses eine Vorrangstellung vor dem Fremdenasylrecht und dem Asylrecht der Flüchtlinge und Vertriebenen kraft Gesetzes hat[1)]

Es mögen sich zwar Überschneidungen ergeben,wenn ein politisch Verfolgter zugleich politischer Flüchtling ist,deshalb darf er aber nicht schlechter gestelit werden als andere politische Verfolgte .
Der Grundrechtsstatus des politisch Verfolgten hat verfassungsrechtlichen Vorrang vor dem Status des politischen Flüchtlings nach der Asyl VO und der Genfer Konvention ,ohne daß hier im einzelnen auf die Kol - lisionen zwischen Artikel 16 GG mit der Asylverordnung und der Genfer Konvention eingegangen werden soll.[2)]

Auch das Sittengesetz als die Summe der sittlichen Normen ,die abendlandisches Allgemeingut sind,kann als verfassungsunmittelbare Vorbehaltsschranke besonderer Bedeutung im Rahmen des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG in Frage kommen .

Über den Inhalt des Sittengesetzes wird man im einzelnen sicherlich streiten können. Die sittlichen Wertvorstellungen einer bestimmten Konfession sind nicht schon "das Sittengesetz " . Es ist offenbar ein Begriff " mit keineswegs unveränderlichem Inhalt, für den die jeweils herrschenden Anschauungen über sittliche Freiheit und Gebundenheit des Individuums maßgeblich sind ."[3)]

---

1)Franz in DVBl.1963 S. 133 ;Meyer in MDR 1953 S. 534; es ist also nicht so,daß das deutsche Recht nur das Asylrecht politisch Verfolgter kennt .
2)vgl.zu diesen Fragen : Franz in DVBl. 1963 S. 125 ff; Zink : Das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Abkommen vom 28.7.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Diss. Erlangen 1962)
3)Wernicke in BK Erl. II 1 b zu Artikel 2 GG .

Insbesondere ist nicht der gesamte Inhalt der Zehn Gebote in diesem Zusammenhang eine Schranke des Asylrechts, so daß etwa eine falsche Aussage oder ein Diebstahl trotz der Wahrscheinlichkeit einer politischen Verfolgung des Täters ihn vom Asylrecht ausschließen könnte.[1)]

Für das Asylrecht könnte die Schranke des Sittengesetzes bedeuten, daß nur diejenigen politisch verfolgten Fremden vom Asylerwerb ausgeschlossen sind, deren Tat oder Verhalten von allen gerecht und billig Denkenden als besonders verwerflich empfunden wird.

Diese Formulierung ließe im Einzelfall eine Wertung und Abwagung der Zwecke und Mittel des Täters zu; ob den vom politisch Verfolgten verletzten gemeinsamen ethischen Wertvorstellungen aller Kulturvölker der Vorrang vor einzelnen politischen Anschauungen und Lehren gebührt oder nicht, entschiede sich ebenfalls nach diesen Gesichtspunkten.

Es bestehen aber Bedenken, eine Einschränkung solch allgemeiner Art als Grundrechtsschranke des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 GG anzuerkennen.

Vor allen in den Fällen des Verbrechens gegen das Leben wird die Frage akut, ob dem Täter ein Asyl zu gewähren ist oder nicht, wenn er bei seiner Auslieferung oder Ausweisung mit politischer Verfolgung zu rechnen hat, wie es bei politischen Attentätern und Terroristen die Regel sein wird.

§ 3 Absatz 3 DAG spricht allen vorsätzlichen Verbrechern gegen das Leben, soweit die Taten nicht im offenen Kampf begangen wurden, die Asylwürdigkeit ab.

Dem liegt wohl der Gedanke zugrunde, daß dem menschlichen Leben der Vorrang vor der Verfolgung politischer Lehren und der Durchsetzung gesellschaftlicher Umwälzungen gebührt, wenn der politische Verbrecher wegen

---

1) im Gegenteil fordert evtl. das Sittengesetz mit seinen Wertungen die im Asylrecht liegende Straflosigkeit.

seiner politischen Überzeugung nicht einmal in einem offenen Kampf sein Leben aufs Spiel setzen will.[1)]

Bei einer Gegenüberstellung von Artikel 16 GG und § 3 DAG hat der 3.Strafsenat des Bundesgerichtshof in seinem Beschluß vom 12.7.1955[2)] die Ansicht vertreten, daß der Grundgesetzgeber von dem in § 3 Artikel 3 DAG zum Ausdruck gebrachten Grundgedanken nicht abweichen wollte, daß also ein Verfolgter, dessen Auslieferung wegen eines politischen,nicht in offenem Kampf begangenen vorsätzlichen Verbrechens gegen das Leben begehrt werde, kein Asyl als politisch Verfolgter beanspruchen könne.

Der 4. Strafsenat des BGH ist dieser Rechtsprechung nur teilweise gefolgt.[3)]

Bei einem politischen, aber nicht in offenem Kampf begangenen Verbrechen gegen das Leben müsse es der Verfolgte hinnehmen, daß er in dem um Auslieferung ersuchenden Staat wegen seiner politischen Tat in einem geregelten Strafverfahren in dem Maße zur Verantwortung gezogen werde, wie es die gerechte Ahndung der Tat erfordere. Der Senat macht dann aber die wichtige Einschränkung, daß die Gewähr gegeben sein müsse, daß der Verfolgte nicht unabhängig von seiner Tat oder in einem Maße, das über die rechtsstaatliche Ahndung der Straftat hinausgehe, aus politischen Gründe Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt werde.

Darin liegt im Grunde eine Bejahung des Asylanspruchs des politischen Mörders, wenn man von der Einschränkung einer effektiven Spezialitätszusicherung absieht, die

---

1) Mettgenberg/Doerner Erl. zu § 3 III Nr. 49/5o;
2) BGHSt 8, 59 = NJW 1955 S. 1365;
3) Beschluß vom 11.1.1961 in NJW 1961 S. 738 ff. (74o) = BGH St 15, S. 297.

in allen Fällen eines politischen Verbrechens gegen das Leben höchst bedenklich ist, da dem Verfolgerstaat eine Trennung zwischen dem Mord und seinen Beweggründen und Umständen schlechthin nicht möglich sein wird.[1)]

Das Verhältnis zwischen Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG und § 3 Absatz 3 DAG ist daher völlig offen.

Franz kommt zu der Überlegung, daß nach internationalem und deutschem Recht eine Pflicht zur Auslieferung nicht besteht und der Staat deshalb auch politischen Mördern Asyl gewähren könne.[2)] Artikel 16 GG widerspreche ihrer Auslieferung.

Für eine Untersuchung zu Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG ist aber nicht so sehr von Bedeutung, ob die Bundesrepublik auch politischen Mördern Asyl gewähren kann, sondern nur die Frage, ob die Asylgewährungspflicht der Bundesrepublik auch diese Personen erfaßt.

Nicht das Recht und die Befugnis der Bundesrepublik interessieren, sondern der Umfang ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Asylgewährung.

Daß vorsätzliche Täter eines Verbrechens gegen das Leben wegen drohender politischer Verfolgung mit unter die Begriffsbestimmung des politisch Verfolgten fallen, besagt noch nichts, da gerade geprüft werden soll, welche Verbrecher nach der Verfassung asylunwürdig sein sollen.

Die häufig enge Verknüpfung des politischen Mordes und Attentats mit dem Widerstandsrecht legen es nahe, dessen Grundsätze in extensiver Weise bei der Prüfung der Asylwürdigkeit der politischen Mörder heranzuziehen.

Dem Widerstandskämpfer, der aus politischer Überzeugung sein Leben aufs Spiel setzt, um die Rechtsordnung wiederherzustellen oder zu wahren, wird ein Asylrecht nicht abzusprechen sein, sofern sein Verbrechen allein, nicht aber die herrschende Ordnung mit

---

1) Franz in JR 61, S. 444.
2) Franz a.a.O., S. 443/445.

ihren Rechtsbehelfen noch Aussicht auf Abhilfe gegenüber einer von der Mehrzahl als ungerecht empfundenen Lage bietet .

Dadurch wird man auch der Tatsache gerecht,daß die Geschichte zahlreiche Fälle politischer Verbrechen gegen das Leben kennt,die dem Täter jeweils zum Ruhm eines Begründers der Freiheit oder Retters aus der Not verhalfen. Viele " Heldentaten" sind in Wahrheit nichts anderes als politische Attentate gewesen .

Dagegen hat die Geschichte den politischen Fanatikern, den mordlustigen Abenteurern auf politischem Gebiet , den käuflichen Verrätern und den Gegnern jeder staatlichen Organisation immer die Anerkennung versagt,weil die Verwerflichkeit ihres Handelns der politischen und allgemeinen Ethik entgegengesetzt war .

Für das Asylrecht nach Artikel 16 GG könnte man daher die Folgerung ziehen,daß auch politisch verfolgten Mördern in der Bundesrepublik von Verfassungs wegen ein Asyl zu gewähren ist,soweit nur ihre Tat nicht dem Sittengesetz widerspricht ,d.h. nicht von allen gerecht Denkenden als verwerflich empfunden wird .[1)]

Der Täter eines vorsätzlichen Verbrechens gegen das Leben wäre vom Asylgrundrecht ausgeschlossen,wenn die Tat als besonders verwerflich empfunden würde.[2)]

Das Problem der Gewährung von Asyl an politische Mörder oder politisch verfolgte Kapitalverbrecher ist aber wohl nicht unter dem Gesichtspunkt des Sittengesetzes zu sehen .

---

1)so etwa Franz in JR 1961 S. 445 ,der auch darauf hinweist,daß zahlreiche Auslieferungsverträge der Bundesrepublik dann auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden müssen .

2)vgl. die ältere Fassung des § 3 DAG : Die Auslieferung ist dann zulässig,wenn die Tat unter Berücksichtigung aller Umstände besonders verwerflich erscheint . s.Mettgenberg in Ztschr.f.VR XVI. Band S. 737 .

Ein wesentliches Argument gegen die Überlegung,daß das Asylrecht durch das Sittengesetz eingeschränkt wird ,ist das, daß der Inhalt eines solchen Gesetzes gar nicht die Frage der Auslieferung oder Aufnahme bzw. Nichtaufnahme ist,sondern vielmehr nur das Moment der Strafbarkeit oder Straflosigkeit .

Das Sittengesetz fordert nämlich nicht etwa die Auslieferung einer bestimmten Person wegen des von ihr verübten Verbrechens, sondern es wehrt sich in einem bestimmten Fall nur gegen die Straflosigkeit des Asylsuchenden .

Ein Asylrecht ist aber nicht notwendig inhaltsgleich mit Straflosigkeit .
Auf das Asylrecht hat die Forderung des Sittengesetzes auf Bestrafung politischer Mörder daher keinen Einfluß. Artikel 16 GG geht insofern auch weiter als § 3 Absatz 3 DAG .

Der Bundesrepublik bleibt es unbenommen,politische Kapitalverbrechen, die nach dem Sittengesetz eine Sühne fordern,gemäß § 4 Absatz 2 Ziffer 3 StGB oder nach einer entsprechenden Erweiterung des Katalogs in § 4 Absatz 3 StGB selbst abzuurteilen .

Dem weitergehenden Interesse der Bundesrepublik,nicht zum Sammelplatz von Mördern aus Staaten mit politischer Verfolgung zu werden,muß anders als durch eine nach dem Grundgesetz unzulässige Einschränkung des Asylrechts Genüge geschehen .

VI. Teil

Die Verwirkung des Asylrechts

1. Der Verwirkungsausspruch als Ausdruck staatlicher Selbsterhaltung

Artikel 16 GG wurde bewußt in dem Geiste konzipiert, lieber einige unerwünschte Verfolgte mehr in die Bundesrepublik aufzunehmen,als einem Verfolgten durch eine zu straffe Regelung der Asylgewährung die Zufluchtsmöglichkeit zu nehmen .

Um der Wirksamkeit des Asylrechts willen war man bei der Fassung des Artikels 16 GG bereit gewesen,mancherlei Belastungen in Kauf zu nehmen . Eine Prüfung der Zu - fluchtsuchenden an der Grenze durch Grenzorgane hätte "die ganze Vorschrift völlig wertlos " gemacht oder zumindest in Frage gestelit .[1)]

Um aber wenigstens den schwerstwiegenden Fällen uner - wünschter Asylanten begegnen zu können ,wurde in der 3.Lesung des Hauptausschusses der Verwirkungskatalog des Artikels 18 GG um die Voraussetzungen einer Asyl - rechtsverwirkung erweitert .[2)]

Artikel 18 GG bestimmt für diesen Fall :

> " Wer.. das Asylrecht (Artikel 16 Absatz 2)zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht ,verwirkt dies(e)Grund- recht(e); die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen."

In dieser Formulierung schlägt sich der unbedingte Wille der freiheitlichen Demokratie zur Selbsterhaltung und Selbstverteidigung gegenüber ihren Feinden nieder . Ist darum diese Bestimmung ihrem Zweck nach auch ein- sichtig,sind doch die Einzelheiten ihrer Regelung ,z.B. der Rechtscharakter,der Inhalt und das Ausmaß der Ver - wirkung vielleicht auch wegen des bisher unbekannten

---

1)von Mangoldt PR HA S. 583 .

2)Wernicke in BK Erl. II 4 c zu Artikel 16 .

Instituts der Verwirkung im Verfassungsrecht noch umstritten . Sie interessieren uns aber nur im Zusammenhang mit dem Asylrecht .

2. Der Rechtscharakter des Verwirkungsausspruchs

Obwohl aus Artikel 1 Absatz 3 GG ("nachfolgende Grundrechte")und aus Artikel 142 GG geschlossen werden könnte, daß auch Artikel 18 GG ein Grundrecht gewährleiste, enthält diese Bestimmung jedoch kein Grundrecht ,sondern eine Grundrechtsschranke.[1] Vorausgesetzt ist,daß man - wie das Grundgesetz - in einem Grundrecht den spezifischen Gehalt eines subjektiv-öffentlichen Rechts des Einzelnen gegenüber dem Staat sieht .

Die Eigentümlichkeit und Bedeutung der verfassungsunmittelbaren Grundrechtsschranke des Artikels 18 GG besteht darin,daß es zu ihrer Anerkennung und Wirksamkeit des Verwirkungsausspruchs des Bundesverfassungsgerichts bedarf .

Der Ausspruch ist rechtsgestaltender und konstitutiver Natur[2]

Vom Zeitpunkt der Wirksamkeit des Verwirkungsausspruchs an verliert der Betroffene die ihm aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG gewährte Rechtsposition .
Der Rechtsverlust tritt nicht schon mit dem Mißbrauch des Asylrechts zum Kampf gegen die freiheitliche demo - kratische Grundordnung ein, sondern erst mit dem Aus - spruch durch das Bundesverfassungsgericht .

---

1)von Mangoldt-Klein S. 519 .
2)Maunz S. 12o ; BGH in DVBl.1954 S. 673 ; Wernicke in BK Erl. II 2 b zu Artikel 18 ; Wolff S. 182 ; Lechner Erl. 1 zu § 13 Ziffer 1 und Erl. 1 zu § 39 .

Der Streit um den deklaratorischen oder konstitutiven Charakter des Verwirkungsausspruchs ist inzwischen zugunsten der Meinung entschieden, die die konstitutive Wirkung ex nunc des Verwirkungsausspruchs befürwortet [1].

Es kann auch kein Zweifel sein,daß die Rechtsfolgen der Verwirkung erst vom Zeitpunkt des Ausspruchs der Verwirkung an eintreten können . Darauf weist Satz 2 des Artikels 18 GG deutlich hin , und eine solche Auslegung wird auch allein der Gesamttendenz des Grundgesetzes und dem einschneidenden Wesen der Verwirkung gerecht . Der Ausspruch der Verwirkung ist conditio sine qua non für die Rechtsfolgen der Verwirkung . Dagegen spricht auch nicht § 39 BVGG , nach dem das Bundesverfassungsgericht "feststellt" ,welche Grundrechte der Antragsgegner im einzelnen verwirkt hat .

Es könnte zwar gefolgert werden,das Verwirken sei ein mißbräuchliches Wirken ,eine unzulassige Rechtsausübung ,und demnach stelle der Beginn der Mißbrauchshandlung konstitutiv den Anfang der Verwirkung dar . Das Bundesverfassungsgericht ziehe nur noch den Schlußstrich unter die Subsumtion der Verwaltung und gebe in Form eines deklaratorischen Erkenntnisses sein placet zu dem bisherigen behördlichen Einschreiten .

Das ist aber nicht so .

Eine Auslegung und Subsumtion ,die von der tatbestandlichen Prüfung " wer ..mißbraucht, verwirkt .. " ausgeht, hat zwar auf den ersten Blick den Wortlaut des Artikels 18 GG für sich . Grundsätzlich hat aber eine juristische Subsumtion von bestimmten objektiven Tatsachen des Lebens auszugehen und diese unter rechtliche Begriffe zu bringen .

---

1) vgl.Anm.2 auf S. 1o7 und von Mangoldt-Klein S. 537 mit weiteren Nachweisen .

Das bedeutet in diesem Zusammenhang ,daß bei einer evtl. Verwirkung des Asylrechts nicht eine Prüfung unter dem Blickpunkt " wer .. mißbraucht ,verwirkt.." erfolgen darf , sondern untersucht werden muß,ob der betreffende Inhaber des Asylrechts das Recht , auf das er sich beruft und das er gebraucht, mißbraucht . Das kommt in Artikel 18 GG nicht direkt zum Ausdruck, der Verfassungsgeber konnte aber eine solche Subsumtion voraussetzen .

Vor dem Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts ist ein Einschreiten der Polizei - bzw. Verwaltungsbehörden auf Grund des Artikels 18 GG nicht möglich ,da nach dem Satz 2 des Artikels 18 GG allein das Bundesverfassungsgericht befugt ist,an den Mißbrauch des Asylrechts Rechtsfolgen zu knüpfen .

Die Rechtsfolge der Verwirkung ist nicht einmal zwingend in Artikel 18 GG vorgeschrieben ; wenn der Bundestag ,die Bundesregierung oder eine Landesregierung keinen Antrag auf Entscheidung gemäß Artikel 18 Satz 2 GG stellen, bleibt dem Mißbrauchenden das Asylrecht erhalten .

In diesem Fall sind aber - wie in jedem Fall des Asylrechtsmißbrauchs - die Maßnahmen der Verwaltungsbehörden zulässig, die sich gegen ein ungesetzliches Verhalten des Grundrechtsträgers (Verstoß gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit,gegen Staatsschutzbestimmungen,etc.) wenden ,soweit der Mißbrauch des Asyls mit solchen Handlungen in Verbindung steht .

Ein behördliches Einschreiten ist aber unzulässig, das bereits vor dem Ausspruch der Verwirkung den Verlust des Asylgrundrechts seinem Handeln zugrundelegt.[1)]

Dem Asylrechtsmißbraucher steht dieses Grundrecht noch bis zum Ausspruch der Verwirkung zu . Das fordern schon allein rechtsstaatliche Gründe .

---

1)von Mangoldt-Klein S. 538 .

Für den konstitutiven Charakter des Verwirkungsausspruchs spricht schließlich, daß bei einem gegebenen Tatbestand über das Ob der Verwirkung hinaus nicht deklaratorisch, sondern nur konstitutiv festgestellt werden kann, ob das Asylrecht auf ein Jahr oder eine längere Zeit verwirkt ist oder in welchem Ausmaß sonst die Verwirkung eintritt.[1)]

Der straftatbestandsähnliche Aufbau des Artikels 18 GG hat auch die Frage entstehen lassen, ob dem Ausspruch der Verwirkung ein Strafcharakter zukommt,[2)] oder ob es sich um eine täterbezogene Maßnahme zum Schutze der Verfassung handelt.[3)]

Für das erstere könnte sprechen, daß ein Gericht und nicht eine Verwaltungsbehörde die Verwirkung ausspricht, daß der Mißbrauch des Asylrechts zum Kampf gegen die Grundordnung der Bundesrepublik oft in der Form einer politischen Straftat geschehen wird und der Schutz der Verfassung im übrigen überwiegend dem politischen Strafrecht anvertraut ist.
Die Verwirkung wäre als Sanktion für das grundrechtswidrige Verhalten des Mißbrauchers anzusehen. Der Tatbestand würde durch den Mißbrauch des Asylrechts erfüllt, als Rechtsfolge ergabe sich der Rechtsverlust der Verwirkung, die nach der Schwere der Verfehlung beschränkbar wäre.[4)]

Vergleichbare Straftatbestände,[5)] deren Rechtsfolgen nicht in einer Freiheits-oder Geldstrafe bestehen, legen solche Erwägungen nahe.

Gleichzeitig ergeben sich aber aus jedem Grund für die Annahme eines Strafcharakters Bedenken und Symptome dafür, daß doch der Verfassungsschutzcharakter der Verwirkung deutlicher ausgeprägt ist als ein evtl.

---

1) Lechner Erl. 1 zu § 13 Ziff. 1.
2) so von Weber in JZ 1953 S. 293 ; Lechner Anm. 4 zu § 13 Ziff. 1 :" Das Verfahren hat einen strafprozeßähnlichen Charakter ". "Gleichwohl handelt es sich um ein Verfahren eigener Art."
3) so Dürig in JZ 1952 S. 517.
4) von Weber a.a.O.
5) vgl. die Nebenstrafe des § 32 StGB.

Strafcharakter . Hinzu kommen Gründe, die das Verwirkungsurteil in einen unvereinbaren Gegensatz zu einem evtl. Strafcharakter bringen .

Gerade das politische Strafrecht mit seinen Staats - schutzbestimmungen ist schon kein Strafrecht mit der besonderen Präzision und personalen Ethik mehr im Vergleich zu den allgemeinen Straftaten .Im Hinblick auf die ständig wechselnden Methoden der Feinde der staatlichen Organisation muß der staatlichen Abwehr auch eine gewisse Elastizität eigen sein, die beim Strafrecht personaler Ethik vom Übel wäre .

Bei einem Mißbrauch des Asylrechts in Form einer politischen Straftat widerspräche auch die Verwirkung im Sinne der Aberkennung des Asylgrundrechts neben einer Bestrafung wegen des politischen Delikts dem Grundsatz des ne bis in idem ,da die Verwirkung nicht als Nebenstrafe ,sondern als selbständige Entscheidung anzusehen ist, die zudem von einem anderen Gericht ausgesprochen würde.

Allein der tatbestandliche Aufbau kann den Ausschlag nicht geben, ob es sich um eine strafrechtliche Sanktion oder um eine Staatsschutzmaßnahme handelt,denn auch Verwaltungsmaßnahmen gegenüber dem Einzelnen erfordern genügend konkrete Voraussetzungen und einen bestimmten Tatbestand .

Es leuchtet durchaus ein,daß die Entscheidung über die Aberkennung eines Grundrechts nicht jeder beliebigen Stelle der Verwaltung obliegen kann,sondern dieses Erkenntnis wegen der besonderen Bedeutung und einschneidenden Folgen für den Rechtsträger einem unabhängigen Gericht überlassen werden muß . Daß es einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bedarf,hebt die Bedeutung der Sache noch mehr hervor und entspricht der Grundrechtskonzeption unserer Verfassung .

Vor allem diese rechtsstaatlichen Gründe werden es sein, die den Verfassungsgeber bewogen haben, die bedeutsamsten behördlichen Maßnahmen zum Schutze der Verfassung dem Bundesverfassungsgericht anzuvertrauen. Der Verwirkungsausspruch ist in Wirklichkeit also eine in eine höchstrichterliche Entscheidung gekleidete polizeiliche Maßnahme, eine Verwaltungsmaßnahme auf höchster Ebene[1].

Daß es solche Handlungen sind, bestatigen auch die §§ 39 - 42 BVGG, aus denen hervorgeht, daß die Verwirkung unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit und Gefährlichkeit des Täters gesehen werden soll.

Schließlich widerspricht auch die Bestimmung des § 42 BVGG einem strafrechtlichen Charakter der Verwirkung. Nach dieser Vorschrift werden vorsätzliche Zuwider - handlungen gegen die Entscheidung des Bundesverfas - sungsgerichts bestraft . Strafbare Handlungen, um der Strafe zu entgehen, sind unserem Strafrecht bei der Verletzung desselben Rechtsgutes fremd. Es würde sich um einen Fall strafbarer Selbstbegünstigung handeln. Dagegen ist es üblich, daß die Beachtung von Verwal - tungsentscheidungen und behördlichen Maßnahmen mit Hilfe des Strafrechts erzwungen wird .

Die Grundrechtsverwirkung als Ausdruck des staatlichen Willens zur Selbsterhaltung gegenüber den Gegnern der Verfassung ist daher Teil des Schutzrechtes; der Verwirkungsausspruch ist eine Schutzmaßnahme des Staates.

3. Voraussetzungen der Verwirkung

Die Aberkennung des Asylgrundrechts durch das Bundesverfassungsgericht setzt formell einen Antrag gemäß § 36 BVGG und materiell den Mißbrauch des Asylrechts zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung durch den Betroffenen voraus .

---

1) von Mangoldt-Klein S. 532 .

Der Mißbrauch eines Rechts besteht schlechthin in einem Gebrauch des Rechts,für den dieses nicht gedacht und daher auch nicht gewährt ist .[1)]

Der Mißbrauch des Asylrechts besteht deshalb in einem Gebrauch,für den das Asylrecht nicht gedacht ist .So ist in Artikel 18 GG der Gebrauch des Asylrechts zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wegen seines Widerspruchs zum Grundgesetz als Mißbrauch bezeichnet . Denn beruft sich der Asylberechtigte auf sein Grundrecht,um die Verfassung und Grundordnung der Bundesrepublik zu beseitigen, vernichtet er mit der Beseitigung des Grundgesetzes auch das Asylrecht.[2)] Deutlicher kann es nicht werden,daß eine solche Handlung in der genannten Absicht einen Mißbrauch darstellt.

Das Grundgesetz gewährt den politisch Verfolgten den "Genuß" des Asylrechts. Dazu in Widerspruch steht aber ein Verhalten,das die Grundlagen der eigenen Rechts - position und des Genusses der anderen beseitigen will. Ein derart mißverstandener Gebrauch des Asylrechts ist ein Mißbrauch des Rechts .

Die Praxis des Asylrechtsmißbrauchs wird in der Regel die Fälle aufweisen,daß das Asylrecht unter dem (nicht erkennbaren) Vorwand in Anspruch genommen wird,im Dienste einer ausländischen Macht im Innern die Grundordnung der Bundesrepublik zu bekämpfen ; oder aber der politisch Verfolgte wird durch seinen Eintritt oder seine Mitarbeit in einer der freiheitlichen demokratischen Grundordnung feindlichen Organisation oder Partei - evtl. auch nach deren Auflösung und Verbot - der Grundordnung gefährlich .

Unter der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist dabei immer eine Ordnung zu verstehen,die unter

---

1)Krüger S. 98 .

2)Maunz S. 12o :"Mißbrauch eines Rechts ist ein Gebrauchmachen unter Berufung auf das Recht,jedoch unter gleichzeitiger Verkehrung seines Sinnes in das Gegenteil ."

Ausschluß jeglicher Gewalt-oder Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der Mehrheit in Freiheit und Gleichheit darstellt.[1)]

Alle elementaren Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen des Verfassungsgebers,die die Eigenschaftswörter "freiheitlich" und "demokratisch" näher bestimmen,sind Teil dieser Grundordnung.[2)] Dazu gehören u.a. die Anerkennung unveräußerlicher Grundrechte,das Prinzip der Gewaltenteilung ,das Recht des Bürgers zur aktiven Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Ordnung, insbesondere im Wege freier ,gleicher,geheimer und allgemeiner Wahlen,der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und auch die Existenz mehrerer Parteien mit dem Recht der Opposition zur Regierung . -

Das Asylrecht steht gemäß Artikel 18 GG unter dem Vorbehalt der Wahrung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Nicht schon jeder Angriff auf die Verfassung im materiellen Sinn,auf jede beliebige Bestimmung des Grundgesetzes und auch nicht jeder Kampf gegen die "verfassungsmäßige Ordnung" erfüllt den Mißbrauchstatbestand.
Die freiheitliche demokratische Ordnung verhält sich zur verfassungsmäßigen Ordnung wie ein engerer zu einem weiteren konzentrischen Kreis[3)].
Erst wenn auch der Kreis der freiheitlichen demokrati - schen Grundordnung vom Asylrechtsmißbraucher berührt wird,erhebt sich die Frage der Verwirkung des Asylrechts.

Wichtig erscheint der Hinweis ,daß nicht schon jeder Asylsuchende,der einer der Grundordnung entgegengesetzten Weltanschauung angehört,der Verwirkung des Asylrechts

---

1)BVerfG.2, S. 1 .
2)von Mangoldt-Klein S. 533; Lechner Erl. 3 zu § 13 Ziff.1 BVGG ;Geiger ,Vorbem.6 vor § 36 BVGG .
3)von Mangoldt-Klein a.a.O.; Guradze S. 183 .

zum Opfer fallen muß. Das Bundesverfassungsgericht kann erst dann angerufen werden,und das Asylrecht darf dem politisch Verfolgten erst dann aberkannt werden,wenn er in der Bundesrepublik die Grundordnung bekämpft,d.h. aktiv mit Wort oder (und) Tat sich für eine Beeinträchtigung oder Beseitigung dieser freiheitlichen Grundordnung einsetzt . Es wäre deshalb nicht richtig,und es widerspräche der Absicht des Grundgesetzgebers,fremden Monarchisten,Kommunisten[1] oder Nationalisten von vorneherein das Asyl zu verweigern,falls sie politisch Verfolgte sind und nicht mit Sicherheit gesagt werden kann,daß sie ihrer Einstellung entsprechend auch in der Bundesrepublik die Verhältnisse im Sinne ihrer Anschauung umstürzen wollen .

Eine Vermutung dieser Absicht kann wohl für keine dieser Personen aufgestellt werden,selbst wenn sie vor ihrer politischen Verfolgung die Grundordnung der Bundesrepublik im Ausland bekämpft haben . War ihre Tätigkeit im Ausland gegen den Bestand und die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik gerichtet,sind politisch Verfolgte dieser Art zwar nicht an der Grenze abzuweisen, denn eine solche Beurteilung obliegt nicht den Behörden, sondern den Gerichten; solche Verfolgte sind aber von einer Aberkennung des Asylrechts durch das Bundesverfassungsgericht bedroht .

Auch die Frage der subjektiven Voraussetzungen des Miß - brauchers läßt sich nicht in Anlehnung an strafrechtliche Begriffe lösen[2].

Es kann allerdings der Fall sein,daß der Mißbrauch des Asylrechts sich in der Form eines politischen Delikts zeigt,dann sind die im politischen Straftatbestand angegebenen subjektiven Momente ausschlaggebend .

---

1)Auf die Schwierigkeiten bei der Behandlung kommunistischer politisch Verfolgter im Zeichen der Staatenblockbildungen hat Hambro S. 112 hingewiesen .

2)von Mangoldt-Klein S. 531 .

Im übrigen aber ist weder vorsätzliches Handeln in Hinsicht auf die Bekämpfung der Grundordnung erforderlich,noch braucht volle Zurechnungsfähigkeit vorzuliegen .
Es widerspräche aber dem zu beachtenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,wollte man einen unzurechnungsfähigen Mißbraucher durch Aberkennung des Asylrechts unschädlich machen;in diesem Fall wäre es am Platze, andere Sicherungs-und Schutzmaßnahmen zu ergreifen .

Genügend ist ein Handlungswille[1],also der Wille zu einem eigenen (verantwortlichen) Handeln in bezug auf eine Tätigkeit,die objektiv geeignet ist,die Grundordnung zu beeinträchtigen .Hinzu kommen muß die Absicht, die Grundordnung zu bekämpfen .

Artikel 18 GG stellt nach seinem Wortlaut es nicht auf ein Verursachungsprinzip oder eine Erfolgshaftung ab, er fordert ein Mißbrauchen,d.h.ein vorsätzliches,unzulässiges Gebrauchen in der Absicht,die freiheitliche demokratische Grundordnung zu bekämpfen . Daß diese Absicht erforderlich ist,kommt in den Worten " zum Kampf ... " zum Ausdruck .

4. Inhalt und Ausmaß der Verwirkung

Darüber ,wie sich die Verwirkung im einzelnen auf die Rechtsstellung der betroffenen politisch Verfolgten auswirkt,herrscht noch Unklarheit .

Wenn manche Verfasser[2] allgemein den Inhalt der Verwirkung darin sehen,daß sich der Mißbraucher nicht mehr auf das Grundrecht berufen kann,ohne daß er aber im übrigen schutzlos wird, müßte daraus geschlossen werden ,

---

1)von Mangoldt-Klein a.a.O.
2)Giese/Schunck Erl. II 2 zu Artikel 18 ;
Maunz S. 121 .

daß "Gegenstand der Aberkennung nicht das mißbrauchte Recht als solches " ist, sondern aus der Vielzahl der Ausübungsrechte,die an sich hätten getroffen werden können,nur das subjektiv-öffentliche Recht auf Rechtsschutzgewährung... ".[1)]

"Nicht das Recht in seiner Substanz,sondern die verfassungsrechtliche Garantie des Rechtes wird verwirkt ."[2)] Vor allem taste die Verwirkung den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht an,so daß der Betroffene nicht etwa "out of law" [3)] werde .

Diese Überlegungen und Auslegungssätze zu Artikel 18 GG haben sich vornehmlich aus dem Gedanken entwickelt,daß eine volle Aberkennung von Grundrechten durch den Verwirkungsausspruch des Bundesverfassungsgerichts nicht recht in Einklang zu bringen sei mit der Auffassung des Grundgesetzgebers von vorstaatlichen und überverfassungsmäßigen sowie unverletzlichen und unantastbaren Rechten des Einzelnen .[4)]

Es muß bereits angezweifelt werden,ob die Überlegungen zur Verwirkbarkeit vorstaatlicher Rechte für das Asylrecht als staatsgesetzliches Grundrecht von Bedeutung sind. Für das Asylrecht kann sich ein Widerspruch zu Artikel 1 Absatz 2 GG nicht ergeben,da es keinen vor - staatlichen,sondern einen staatsgesetzlich -zwischen - staatlichen Charakter trägt .

Der Rechtsverlust ist auch nicht hoch einzuschätzen,wenn nur die Berufungsmöglichkeit des Einzelnen auf dieses Recht verloren gehen soll .Sind doch die Grundrechte nicht nur bei ihrer Geltendmachung durch den Träger des Rechts ,sondern von Amts wegen zu beachten .

---

1)s.von Mangoldt-Klein S. 524/5 ;
2)Geiger ,Vorbem.4 vor § 36 ;
3)Wernicke in BK Erl. II 2 d zu Artikel 18 ;
4)vgl.von Mangoldt-Klein S. 524 .

Näher liegt der Schluß,daß die Verwirkung je nach dem Rechtscharakter und Inhalt des einzelnen Grundrechts auch einen unterschiedlichen Inhalt hat und daß dem Ausmaß der Verwirkung bei den einzelnen Grundrechten dementsprechend weitere oder engere Grenzen gezogen sind .

In diesem Sinne hat Klein der Lehre von der Verwirkung einen großen Beitrag geleistet; er unterscheidet[1] eine positive und eine negative Seite des jeweils verwirkbaren Grundrechts .
Während die positive Seite erlaube ,etwas tun zu dürfen, sei für die negative Seite charakteristisch,etwas nicht zu tun zu brauchen . Das positive Tun-dürfen im Sinne der freiheitlichen und expansiven Tätigkeit des Einzelnen ist nach dieser Lehre verwirkbar,das negative Nicht-zu-tun-brauchen im Sinne des freiheitlichen Widerstandes gegen aufgezwungene Handlungen dagegen nicht .

Das Asylrecht ist für Klein ein Grundrecht ohne negative Seite und deshalb voll verwirkbar.[2] Dem scheint auch Franz[3] zuzustimmen. Bei einer Verwirkung des Asylrechts besteht daher für beide Verfasser nicht mehr das Verbot der Auslieferung politischer Verbrecher .

Diese Meinung ist deshalb so bestechend ,weil sie dem Artikel 18 GG entsprechend ,der von einem Mißbrauch, d.h.einer Tätigkeit ausgeht,das Moment der möglichen Tätigkeiten im Rahmen eines Grundrechts in den Blick nimmt. Eine mißbräuchliche Tätigkeit aus Artikel 16 GG will Artikel 18 GG verhindern .

Aber weist nicht auch das Asylrecht politisch Verfolgter eine negative Seite auf ?

---

1)von Mangoldt-Klein S. 528 ;
2)von Mangoldt-Klein S. 528 und 531 ;
3)Franz S. 81 .

Die Bundesrepublik wird von dem Betroffenen nicht verlangen können,daß er außerhalb eines Auslieferungsverfahrens in den Verfolgerstaat zurückkehrt,wenn es nicht sein eigener Entschluß ist . Ebenso werden die deutschen Behörden den Verfolgten nicht dazu zwingen dürfen,eine Erklärung zu unterschreiben,in der er sich mit seiner Auslieferung einverstanden erklärt,wenn sie ein unzulässiges Auslieferungsverfahren umgehen wollen .

Auch dies muß als Inhalt des Asylrechts angesehen werden .

Eine andere grundsätzlichere Überlegung aber weist eine Schwäche der Verwirkungslehre auf,die positive und negative Seiten eines Grundrechts unterscheidet .
Woher nimmt sie denn den Maßstab für die Forderung,daß etwas eine negative Seite und daher nicht verwirkbar sei ?

Es können nur der Satz von der Würde des Menschen[1] und der Gedanke sein,daß staatliche Eingriffe in die Eigen - sphäre des Einzelnen unzulässig und durch nichts zu rechtfertigen sind .
Damit wird aber nur auf die Grundrechte des negativen Status angespielt,soweit sie aufgezwungene Handlungen als gegen den Eigenbereich verstoßend für unzulässig erklä - ren .

Es drängt sich die Folgerung auf,daß nur die negativen Statusrechte positive und negative Seiten kennen .

Das Asylrecht politisch Verfolgter ist nach Klein selbst aber ein positives Statusrecht[2] .

Der Schluß,daß es voll verwirkt werden kann,ist nicht zwingend . Immerhin besteht die Möglichkeit,daß der negativen Seite des negativen Statusrechts eine unverwirkbare Seite des positiven Statusrechts entspricht . Grundrechte mit einem Doppelstatus sind durchaus denkbar.[3]

---

1)vgl.von Mangoldt-Klein S. 528 .
2)von Mangoldt-Klein S. 477 .
3)vgl. Thormann S. 21 .

Unter der "negativen Seite " in bezug auf positive und negative Statusrechte wäre ein Bereich zu verstehen,in dem staatliche Forderungen und Eingriffe kraft vorstaatlicher oder höherrangiger Normen ausgeschlossen sind .

Das erscheint als ein Widerspruch bei den positiven Statusrechten,die vom Staat gegeben und also auch vom Staat voll rücknehmbar sind .

Hier aber wird der besondere Charakter des Asylrechts politisch Verfolgter wieder von Bedeutung .

Als Grundrecht und zugleich Reflexrecht internationaler Beziehungen enthält es Regeln,die aus dem zwischenstaatlichen Verkehr hervorgegangen sind und auch noch gelten, wenn alles andere innerstaatliche Recht im Rahmen des Asylrechts verlorengegangen bzw. verwirkt ist .

Für andere staatsgesetzliche Grundrechte mag es zutreffen, daß sie auch wieder im gesamten Umfang entzogen werden können. Der Rechtscharakter des Asylrechts und die Asylrechtsverwirkung stehen aber insofern in einem engen Zusammennang,als gerade die Gründe für die staatliche Gewährung des Asylrechts die Aufhebung des Asyls durch den Staat erschweren .

Die Gewährleistung des Asylrechts ist nicht lediglich eine Gunst des Aufenthaltsstaates gegenüber dem Zufluchtsuchenden, der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Länder und die völkerrechtliche Regel der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte und Zusammenhangstaten lassen das Grundrecht auf Asyl auch im Licht der Wahrung staatlicher Interessen gegenüber anderen Staaten - unabhängig vom Verhalten des Verfolgten - erscheinen .

Mit der Verwirkung des Asylrechts durch den Einzelnen wird daher die Bundesrepublik nicht von der völkerrechtlichen Regel entbunden,politische Verbrecher nicht auszuliefern oder in den Verfolgerstaat nicht auszuweisen .

Die negative Seite des Asylrechts - die Nichtauslieferung bei politischer Verfolgung -muß aus staatlichen Interessen ,auch in bezug auf den einzelnen politisch Verfolgten, der das Asylrecht mißbraucht,bestehen bleiben .

Bei der Verwirkung des Asylrechts ist nicht nur das Verhältnis der Antragsteller nach § 36 BVGG zu dem einzelnen Betroffenen im Spiel,immer müssen auch die völkerrechtlichen Beziehungen der Bundesrepublik berücksichtigt werden.

Erst unter diesem Blickpunkt werden die Möglichkeiten sichtbar ,welchen Inhalt und welches Ausmaß die Verwirkung des Asylrechts annehmen kann .

Mit dem Verwirkungsausspruch des Bundesverfassungsgerichts entfällt für den Betroffenen das Grundrecht auf Asyl in seiner positiven Form des Rechts auf Gastfreundschaft und staatliche Hilfeleistung,der betroffene Verfolgte verliert ferner das Recht ,sich gegen Ausweisungen und Abschiebung in andere,nicht verfolgende Staaten unter Berufung auf Artikel 16 GG zu wehren, er verliert aber nicht das sub - jektiv-öffentliche Recht,seiner Auslieferung wegen politischer Verfolgung zu widersprechen und deswegen die Ver - fassungsbeschwerde zu erheben . Diese negative Seite des Asylgrundrechts ist unverwirkbar.

Der politisch Verfolgte kann in seiner Bewegungsfreiheit durch Internierung und Polizeiaufsicht beschränkt werden.

Evtl. Auslieferungsersuchen haben die deutschen Behörden und Gerichte nach dem geltenden Auslieferungsgesetz ,das in bezug auf die Regel der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte in Artikel 16 GG aufgenommen ist, und nach den zwischenstaatlichen Verträgen zu handhaben .Die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Rechtsstaatlichkeit bleiben unberührt,gleichgültig,ob man das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung direkt aus Artikel 2o Absatz 3 GG oder aus § 39 Absatz 1 Satz 4 BVGG herleiten will. Das bedeutet auch,daß dem Betroffenen die Rechtsbehelfe des Auslieferungsgesetzes weiter zur Verfügung stehen.

Ein gewisses Problem ergibt sich aber noch aus der Regelung des Artikels 25 GG, wonach die allgemeinen Regeln des

Völkerrechts auch Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen . Darin liegt, daß die politisch verfolgten Fremden im Bundesgebiet auch ein unmittelbares Recht auf Auslieferungsschutz und Schutz vor Verfolgung im Bundesgebiet haben .Wird ihnen nun das Asylrecht nach Artikel 16 GG in seiner positiven Seite aberkannt,könnten sie sich noch auf ihr Recht aus Artikel 25 GG in Verbindung mit § 3 DAG berufen . Ein Widerspruch liegt aber nicht vor.
Die Lösung dieser Frage liegt in der Auslegung und Zuordnung dieser beiden Bestimmungen .

Das Schutzrecht aus Artikel 25 GG und § 3 DAG besteht nicht selbständig neben Artikel 16 GG ,sondern Artikel 16 GG beinhaltet dieses Recht ;Artikel 16 GG ist auch die Emanation der sich aus Artikel 25 GG in Verbindung mit § 3 DAG ergebenden Rechte der Verfolgten, die oben als die negative und unverwirkbare Seite des Asylrechts festgestellt wurden. Es gibt keine zwei subjektiv-öffentlichen Rechte auf Asyl ,sondern nur zwei Seiten (die negative und die positive) des Asylrechts .

Mit Ziffer 1 des § 13 BVGG können landesrechtliche Vorschriften über die Verwirkung konkurrieren.[1] Soweit die Grundrechte aber inhaltsgleich sind,kommen die landesrechtlichen Vorschriften neben Artikel 18 GG nicht zur Anwendung. Der Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts hat auch hinsichtlich des Asylrechts in einer Landesverfassung konstitutiven Charakter.[2]

Die erwähnten Rechtsverluste brauchen jedoch nicht kumulativ einzutreten. Je nach der Gefährlichkeit des Mißbrauchers und der zur Wahrung oder Wiederherstellung der gestörten Ordnung notwendigen Zeit oder Mittel wird das Bundesverfassungsgericht von den in § 39 BVGG angeführten Befristungen oder Beschränkungen der Verwirkung Gebrauch machen .

---

1)vgl.Artikel 17 Hess.V. ;Artikel 133 Absatz 1 Rh.Pf.V.;
2)Lechner Erl. 6 zu § 13 Ziff. 1 .

Mit der Befristung einer Verwirkung stände es aber im Widerspruch ,wenn eine Verwaltungsbehörde innerhalb der befristeten Zeit oder Zeit nach § 4o BVGG Maßnahmen treffen würde, die nach Ablauf der Befristung die Wiedererlangung des vollständigen Grundrechts auf Asyl verhinderten .

Ebenso wird die auf Grund einer Verwirkung des Asyl - rechts erfolgte Ausweisung eines politisch Verfolgten in einen nicht verfolgenden Staat nach Ablauf der Frist zur Folge haben müssen,daß die Bundesrepublik ihn wieder als politisch Verfolgten aufnimmt,obwohl ihm in dem Land, von dem er zurückkehrt,keine Verfolgung drohte .

Alle Beschränkungen,zeitlicher oder sachlicher Art, auch eine umfassende Verwirkung dürfen den negativen Kern des Asylrechts für politisch Verfolgte, die Nichtauslieferung wegen politischer Delikte,nicht beseitigen.

Die Asylrechtsverwirkung und alle Beschränkungen des Asylrechts ,selbst die umfassende Verwirkung ,lassen sich nach § 4o BVGG wieder aufheben . Daraus läßt sich ablesen,daß es dem Verfassungsgeber ernst war und ihm zufolge auch dem einfachen Gesetzgeber angelegen sein muß, ein weitgehendes und großzügiges Asylrecht einzuräumen .

Schlußbetrachtung

Das Asylrecht politisch Verfolgter steht in dem Ruf, eine besonders spröde Materie zu sein .

Es war nicht so sehr diese Eigenschaft,die die Behandlung dieses Themas erschwerte, als vielmehr die Fülle der Gesichtspunkte,die zu berücksichtigen waren .

Völkerrechtliche Gesichtspunkte,wechselnde staatliche Regelungen,die Zersplitterung der Materie in zahlreiche Verträge und Vereinbarungen, die rechtlichen Schwebe - zustände als Folge des Zweiten Weltkriegs, die Dynamik der Entwicklung auf diesem Gebiet, die Verbindung des politischen Asyls mit der Flüchtlingsfrage - alle diese Punkte galt es zu beachten .

Sie zwangen,auf die Grundlagen und Grundzüge der Asyl - gewährung zurückzugreifen,selbst auf die Gefahr hin,daß nicht alle Fragen erörtert,sondern vielleicht nur angedeutet werden konnten .

Das Ausländergesetz vom 28.April 1965 (BGBl.I S. 353-362) konnte nicht mehr berücksichtigt werden,da bei seiner Verkündung die Arbeit bereits abgeschlossen und vorgelegt war .

Das Ziel aller Untersuchungen,jeder Rechtsprechung, Gesetzgebung und aller behördlichen Maßnahmen auf dem Gebiet des Asylrechts politisch Verfolgter aber muß weiterhin sein,der Forderung des neuen Grundrechts zu entsprechen und in den internationalen Beziehungen auf Mittel und Wege zu sinnen,wie dem einzelnen Fremden in seiner Schutzlosigkeit und Not politischer Verstrickung und Verfolgung nach Kräften geholfen werden kann.

Dieses Ziel verleiht der Tätigkeit der Behörden und Gerichte auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe eine besondere Würde, wie es wohl auch bescheidene Beiträge der Wissenschaft rechtfertigen mag .

Lebenslauf

Am 14.Juli 1935 wurde ich, Wolfgang Mohn, als Sohn des jetzigen Verwaltungsrats i.R. Karl Mohn und seiner Ehefrau Hanna geb.Berretz in Essen/Ruhr geboren .
Ich bin deutscher Staatsangehöriger und evangelischer Konfession .
Nach dem Besuch der Volksschule und des neusprachlichen Gymnasiums Goethe-Schule in Essen legte ich am 5.März 1956 dort die Reifeprüfung ab .
Im Anschluß daran studierte ich Rechtswissenschaft an den Universitäten Münster ,Heidelberg und Wien,und zwar bis zum Sommersemester 1957 in Münster,im Wintersemester 1957/1958 in Heidelberg,im Sommersemester 1958 in Wien und vom Wintersemester 1958/1959 bis Januar 1961 wieder in Münster .

Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 7.Januar 1961 .

Der juristische Vorbereitungsdienst endet für mich am 22.Juli 1966 (Tag der mündlichen Prüfung im zweiten juristischen Staatsexamen) .